

**DUE DATE SLIP****GOVT. COLLEGE, LIBRARY****KOTA (Raj.)**

Students can retain library books only for two weeks at the most

| <b>BORROWER'S<br/>No</b> | <b>DUE DATE</b> | <b>SIGNATURE</b> |
|--------------------------|-----------------|------------------|
|                          |                 |                  |

# लोक अर्थशास्त्र एवं लोकवित्त (Public Economics and Public Finance)

[ अल्पविकसित राष्ट्रों के विशिष्ट संदर्भ में ]

( भारतीय विश्वविद्यालयों के अर्थशास्त्र एवं वित्तीय विभाग तथा वाणिज्य के छात्रों के लाभार्थ एक विस्तृत एवं आलोचनात्मक अध्ययन पर सर्वोत्तम पुस्तक )

लेखकगण

के० के० एण्डले

श्रीराम कॉलेज ऑफ कॉमर्स,  
विल्सी

के० पी० एम० सुन्दरम्

श्रीराम कॉलेज ऑफ कॉमर्स,  
विल्सी

प्रो० आर० सी० अग्रवाल

श्री जैन (स्नातकोत्तर) महाविद्यालय,  
बोकारनेर (राज०)

पंचम् पूर्णतः संशोधित एवं परिवर्धित संस्करण

१९७८

रतन प्रकाशन मन्दिर

पुस्तक प्रकाशक एवं वित्रेता

प्रधान कार्यालय : अस्पताल मार्ग, आगरा-३

मूल्य : पञ्चीस रुपये मात्र

प्रकाशक : रतन प्रकाशन मण्डल

प्रधान कार्यालय : अस्पताल मार्ग, आगरा-३

शाखाएँ : न्यू मार्केट, राजामण्डा, आगरा-२

५६६३, नई सड़क, दिल्ली.

मैस्टन रोड, कानपुर

खजार्वा रोड, पटना-४

गोराकुण्ड, इन्दौर ।

---

प्रेमचन्द जैन द्वारा

प्रेम इलेक्ट्रिक प्रेस, १/११, साहित्य कुञ्ज, महात्मा गांधी मार्ग,  
आगरा-२ में मुद्रित

कराधान—कुछ समस्याएँ (I) कर देय क्षमता, (II) कराधान और स्फीति, तथा (III) कराधान और पूँजी-निर्माण (Taxation—Some Problems (I) Taxable Capacity, (II) Taxation and Inflation, and (III) Taxation and Capital Formation)

४६-६४

प्रारम्भिक, (I) कर देय क्षमता अथवा कराधान सामर्थ्य; कर देय क्षमता का वर्गीकरण, कर दान सामर्थ्य सामर्थ्य का माप, वे तत्व, जिन पर कर दान सामर्थ्य निर्भर रहती है अथवा कर दान क्षमता के निर्धारित तत्व; कर दान सामर्थ्य का महत्व, कर दान सामर्थ्य और भारत, (II) कराधान और स्फीति अथवा मुद्रा प्रसार; कराधान स्फीतिजनक है अथवा विरोधी है—इस विवाद का मूल्यांकन, (III) कराधान तथा पूँजी-निर्माण, निष्कर्ष ।

१५- सार्वजनिक अथवा सरकारी व्यय (Public Expenditure)

६५-७७

प्रारम्भिक; सार्वजनिक व्यय तथा निजी व्यय में अन्तर, सार्वजनिक या सरकारी व्यय का उद्गम अथवा सार्वजनिक व्यय में वृद्धि के कारण; सरकारी खर्च के सिद्धान्त, निष्कर्ष ।

१६- सार्वजनिक या सरकारी व्यय—आर्थिक क्रियाओं पर प्रभाव (Public Expenditure—Effects on Economic Activities)

७८-८६

प्रारम्भिक, सरकारी व्यय का उत्पादन तथा रोजगार पर प्रभाव, सरकारी खर्च—एक क्षति पूरक प्रतिक्रिया के रूप में, व्यावसायिक चक्र की ऊर्ध्वमुखी अवस्था में क्षति पूरक व्यय, सरकारी खर्च तथा आर्थिक जन्यता निष्कर्ष ।

१७- सरकारी अथवा सार्वजनिक ऋण (Public Debt)

८०-११३

प्रारम्भिक; सरकारी ऋण बनाम कराधान—एक तुलनात्मक अध्ययन, सरकारी ऋण क्यों लिया जाता है, अथवा सार्वजनिक ऋण के उद्देश्य; उधार के स्रोत सरकारी उधार अथवा लोक उधार में आधिक प्रभाव, सरकारी सार्वजनिक ऋण के प्रभाव, आन्तरिक और बाह्य ऋण के प्रभाव, सरकारी ऋण का मोधन अथवा प्रतिदान, विकास वित्त के माधन के रूप में कर, कर्ज और घाटे की वित्त व्यवस्था, एक अल्पविकसित अर्थ-व्यवस्था में सरकारी ऋण, विदेशी स्रोतों से सरकारी उधार, निष्कर्ष ।

१८- राजकोषीय नीति और आर्थिक प्रिया (Fiscal Policy and Economic Activity)

११४-१३८

भूमिका, राजकोषीय नीति से आशय; राजकोषीय नीति के उद्देश्य; सरकारी बजट के प्रभाव; अलग-अलग करो के प्रभाव; सरकारी खर्च में होने वाले परिवर्तन, राजकोषीय नीति की समस्याएँ, बजट सम्बन्धी नीति और रोजगार, स्फीति विरोधी राजकोषीय नीति ।

१९- युद्ध-वित्त एवं बजट (War Finance and Budget)

१३९-१६१

भूमिका, युद्ध के लिए साधन; आधुनिक युद्ध की लागत; युद्ध के लिए वित्तीय साधन; उत्पादन तथा विनियोग पर कराधान का प्रभाव, विभिन्न देशों का आन्तरिक सरकारी उधार, युद्ध-ऋणों को देने के लिए प्रभावित करने के तरीके; मुद्रा का निर्माण; स्वर्ण तथा विदेशी अक्षेप; दान तथा उपहार, भारत का मर्यादा बजट; निष्कर्ष ।



## द्वितीय खण्ड

### भारतीय लोकवित्त, अथवा राजस्व

(Indian Public Finance)

भारत में संघीय वित्त-व्यवस्था का विकास केन्द्र तथा राज्यों के मध्य वित्तीय सम्बन्ध (Evolution of Federal Finance in Indian Financial Relation Between the Centre and the States)

१९५-१७७

प्रारम्भिक, भारत में संघीय वित्त का धार्मिक विकास, अथवा भारत में संघीय वित्त का विकेन्द्रीकरण, संविधान के अन्तर्गत वित्तीय सम्बन्ध ।

भारतीय वित्त आयोग (Indian Finance Commission)

१७८-१९१

प्रारम्भिक, प्रथम वित्त आयोग, द्वितीय वित्त आयोग, तृतीय वित्त आयोग, चतुर्थ वित्त आयोग, पाँचवाँ वित्त आयोग—रिपोर्ट का सारांश, छठा वित्त आयोग, निष्कर्ष ।

भारत में सरकारी व्यय (Public Expenditure in India)

१९२-२१४

केन्द्र सरकार का व्यय, केन्द्र सरकार के व्यय की विभिन्न मदों का सापेक्षिक महत्त्व, संघ सरकार का पूँजीगत व्यय, राज्य सरकार का व्यय, राज्यों का राजस्व खाते का व्यय, राज्यों का गैर विकास व्यय, राज्यों का पूँजीगत व्यय, भारत में सरकारी व्यय की प्रवृत्तियाँ, केन्द्र सरकार का राजस्व खाते का व्यय, सुरक्षा सेवाओं पर व्यय, सामाजिक सेवाओं पर व्यय, विकास सेवाओं पर व्यय, सरकारी व्यय का महत्त्व, सरकारी व्यय से सम्बन्धित सामान्य समस्याएँ ।

सरकारी आय के स्रोत—प्रत्यक्ष कर (Sources of Public Revenue-Direct Taxes)

२१५-२४३

केन्द्र तथा राज्य सरकारों की आय के स्रोत, आय पर कर केन्द्र, आय पर कर राज्य, पूँजी पर लगाये जाने वाले कर, भारत में प्रत्यक्ष करों का मूल्यांकन ।

सरकारी आय के स्रोत—अप्रत्यक्ष कर अथवा परोक्ष कर (Public Revenue Indirect Taxes)

२४४-२६२

राज्यों द्वारा वस्तुओं पर कर, विक्री कर, मनोरंजन कर, विजली कर ।

कर-इतर आय के स्रोत—सरकारी उद्यम (Non-Tax Revenues Public Enterprises)

२६३-२६६

संघ सरकार की कर-इतर आय; सरकारी उद्यम, पूँजीगत प्राप्तियाँ ।

भारत में कृषि कराधान (Agriculture Taxation in India)

२७०-२८४

विकासशील अर्थ-व्यवस्था के लिए कृषि कराधान की महत्ता; कृषि कराधान की वर्तमान स्थिति; भारत में कृषि कराधान का भार; क्या भारत में कृषि पर व्यय कर लगाये गये हैं, अनिश्चित कराधान के लिए प्रस्ताव, कृषि धन तथा आय कर के सम्बन्ध में राज्य समिति का प्रतिवेदन (१९७२), निष्कर्ष ।

घाटे की वित्त-व्यवस्था (Deficit Financing)

२८५-२९२

भारत का सार्वजनिक ऋण अथवा भारतीय सरकारी ऋण (Indian Public Debt)

२९३-३००

प्रस्तावना; स्वतन्त्रता से पूर्व भारतीय सरकारी ऋण, स्वतन्त्रता के बाद से भारतीय सरकारी ऋण, वर्तमान सरकारी ऋण तथा अन्य देयताएँ, सरकारी ऋण नीति की समस्याएँ ।

### स्थानीय वित्त (Local Finance)

३०२-३१३

प्रारम्भिक; स्थानीय-सम्साधन अथवा निकाय और उनके कार्य, स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति, स्थानीय कराधान ।

### भारतीय रेलवे वित्त (Indian Railway Finance)

३१४-३२१

प्रारम्भिक विकास,

### भारत में वित्तीय प्रशासन (Financial Administration in India)

३२२-३२५

भारत में बजट सम्बन्धी नीति-सन् १९७७-७८ के बजट सहित  
(Budgetary Policy in India—Including 1977-78 Budget)

३२६-३३६

केन्द्र सरकार की बजट सम्बन्धी स्थिति; केन्द्र द्वारा प्रशासित राष्ट्रीय महित राज्य सरकारों की बजट सम्बन्धी स्थिति, राज्यों सरकारों की बजट सम्बन्धी स्थिति, चानू तथा पूँजीगत खातों से सम्बन्धित केन्द्र तथा राज्यों की सम्मिलित जाय तथा व्यय ।

## तृतीय खण्ड

### आर्थिक पद्धतियाँ और राज्य जन-कल्याण की कसौटी पर (Economic System and State in Relation to Welfare)

- १ आर्थिक व्यवस्थाएँ-पूँजीवादी तथा समाजवादी अर्थ-व्यवस्थाएँ (Economic System—Capitalist and Socialist Economies) ३-३०  
प्रारम्भिक, (I) पूँजीवादी अर्थ-व्यवस्था; (II) समाजवादी अर्थ-व्यवस्था, परिशिष्ट, युक्ति संगत आर्थिक गणना क्या है, निष्कर्ष ।
- २ मिश्रित अर्थ-व्यवस्था (Mixed Economy) ३१-४०  
मिश्रित अर्थ-व्यवस्था का अर्थ एक उमका विषय क्षेत्र, मिश्रित अर्थ-व्यवस्था का मूल्यवर्णन, मिश्रित अर्थ-व्यवस्था में सरकार का योग, भारत—मिश्रित अर्थ-व्यवस्था का एक उदाहरण; भावी सम्भावनाएँ ।
- ३ अल्पविकसित देशों का आर्थिक विकास (Economic Development of underdeveloped Countries) ४१-६२  
अल्प विकसित अर्थ-व्यवस्था के विशिष्ट लक्षण, अल्प विकास के कारण, आर्थिक विकास के लिए आवश्यक बातें, पूँजी का निर्माण तथा अल्प विकसित देश, छिपी हुई बेरोजगारी तथा पूँजी का निर्माण, निष्कर्ष ।
- ४ आर्थिक विकास की कुछ समस्याएँ (Some Problems of Economic Growth) ६३-७५  
(I) आर्थिक विकास के आदर्श नमूने, (II) सन्तुलित विकास की विचारधारा और अल्प विकसित अर्थ-व्यवस्था, निष्कर्ष ।
- ५ आर्थिक आयोजन अथवा आर्थिक नियोजन (Economic Planning) ७६-८६  
१. आयोजनावाद तथा आयोजनारहित अर्थ व्यवस्थाएँ—एक तुलना, २. आर्थिक आयोजन की सुक्तिपूर्णता, ३. लोकसन्धीय आयोजन तथा समाजवादी आयोजन; ४. प्रेरणा द्वारा नियोजन तथा निर्देशन द्वारा नियोजन, ५. भौतिक तथा वित्तीय नियोजन ।

- ६ कल्याणकारी राज्य (The Welfare State) ६०-१००  
प्रारम्भिक, कल्याणकारी राज्य की समस्याएँ ।
- ७ एकाधिकार का नियन्त्रण एवं नियमन (Control and Regulation of Monopoly) १०१-११६  
प्रारम्भिक, एकाधिकार की उत्पत्ति, एकाधिकारी संयुक्तिकरण के रूप, एकाधिकारों के आर्थिक परिणाम, एकाधिकार का नियन्त्रण तथा नियमन, एकाधिकारी नियन्त्रण की नीतियों में नये परिवर्तन ।
- ८ जनोपयोगी उद्यम (Public Utilities) ११७-१३२  
प्रारम्भिक, जनोपयोगी उद्यमों के विशिष्ट लक्षण, जनोपयोगी उद्यमों की मूल्य नीति, जनोपयोगी उद्यमों का नियन्त्रण व नियमन, जनोपयोगी उद्यमों का सरकारी स्वामित्व, निष्कर्ष ।
- ९ कीमतों व सभरण का नियन्त्रण (Control of Prices and Supply) १३३-१४७  
कृषि पदार्थों की कीमतों के समर्थन के कार्यक्रम, युद्धकालीन मूल्य नियन्त्रण, योजनाबद्ध अर्थव्यवस्था में कीमतों का नियन्त्रण, राशनिंग ।
- १० आय की असमानता (Inequality of Income) १४८-१७५  
प्रारम्भिक, आय की असमानता के कारण, आय की असमानता के परिणाम, आय की असमानता में कमी ।
- ११ सरकारी उद्यम अथवा लोक उपक्रम (Public Enterprises) १७६-२०१  
प्रारम्भिक, राष्ट्रीयकरण के उद्देश्य अथवा प्रयोजन, सरकारी उद्यमों की कुल समस्याएँ, राष्ट्रीयकरण किये गये उद्यमों का संगठन, लाभों की नीति क्या हो? एक महत्वपूर्ण समस्या, सरकारी उद्यमों में श्रम सम्बन्ध, भारत में सरकारी उद्यम ।

खण्ड १

# लोकवित्त-सिद्धान्त

अथवा

सार्वजनिक वित्त-सिद्धान्त

[ Public Finance—Theory ]

## लोकवित्त अथवा राजस्व की प्रकृति, क्षेत्र एवं महत्व (Nature, Scope and Importance of Public Finance)

**प्रारम्भिक : लोकवित्त का अर्थ एवं परिभाषा :**

लोकवित्त दो शब्दों के योग से बना है—लोक + वित्र। लोक (public) का अर्थ जनसमूह अथवा व्यक्तियों के समूह से अथवा सरकार या राज्य से है जबकि वित्त का अर्थ आर्थिक व्यवस्था से है। चूँकि यहाँ जनसमूह का अर्थ साबंजनिक अधिकारियों से लगाया जाता है जिसमें राज्य के प्रतिनिधि के रूप में कार्य करने वाली केन्द्रीय सरकार, राज्य-सरकारें, जिला-मण्डल, नगर-पालिकाएँ एवं ग्राम-पंचायतें भी सम्मिलित हैं, अतएव इन सस्याओं की आय-व्यय सम्बन्धी क्रियाओं का अध्ययन ही लोकवित्त कहलाता है। 'लोकवित्त' को 'राजस्व' भी कहा जाता है। संस्कृत शब्द 'राजस्व' निम्न दो अक्षरों से बना है—'राजन + स्व' जिसका अर्थ होता है 'राजा का धन', राज-नैतिक दृष्टि से राजा को समाज का मुखिया कहते हैं। अतएव सरल अर्थों में 'राजस्व' का अर्थ 'राजा के धन' या राजनैतिक दृष्टि से 'मुखिया के धन' से होता है। इस प्रकार 'राजस्व' के अन्तर्गत हम 'राजा के धन' का अध्ययन करते हैं कि राजा धन कहाँ से और किस प्रकार लाता है और उस धन को किस प्रकार व्यय करता है।

सरल शब्दों में, लोकवित्त सरकार के वित्तीय-पहुलुओं (financial aspects) का अध्ययन है। इस शब्द की परिभाषा कई प्रकार से की गई है। एक लेखक के अनुसार, "राजकीय व्यय और राजकीय आय की प्रकृति तथा उसके सिद्धांतों की खोज को ही लोकवित्त या राजवित्त कहते हैं।" किन्तु लोकवित्त की यह परिभाषा सुकृषित है। इसका कारण यह है कि सरकारी वित्त के केवल दो पहलुओं अर्थात् सरकार की आय तथा उसके व्यय के अध्ययन से ही यह अपना सम्बन्ध रखती है। अतः व्यावहारिक दृष्टि से वर्तमान समय में इस परिभाषा को लागू नहीं किया जा सकता। १९वीं शताब्दी के एक सुप्रसिद्ध लेखक बेस्टेबिल के अनुसार, "लोकवित्त या राजवित्त राज्य की लोक सत्ताओं (public authorities) की आय तथा व्यय और उनके पारस्परिक सम्बन्धों का अध्ययन करता है जिसमें कि वित्तीय प्रशासन एवं नियन्त्रण भी सम्मिलित है।" डा० डाल्टन (Dr Dalton) के अनुसार, "लोकवित्त के अन्तर्गत, लोक सत्ताओं के आय-व्यय तथा उनके पारस्परिक समायोजन का अध्ययन किया जाता है।" प्रो० फिनलेसिराज के अनुसार, "लोकवित्त सार्वजनिक सस्याओं की

1. Public Finance deals with the income and expenditure of public authorities and with the manner in which the one is adjusted with other.

—Dr. Dalton.

पूँजीगत लाभों के दो महत्वपूर्ण स्रोत होते हैं। अधिकतर पूँजीगत लाभ कम्पनियों के शेयरों के मूल्य में होने वाली वृद्धि के परिणामस्वरूप उत्पन्न होते हैं। उन्नत अर्थव्यवस्था वाले देशों में इसे सबसे बड़ा महत्वपूर्ण स्रोत माना जाता है। दूसरे वास्तविक सम्पदा (real estate) के मूल्य में भी वृद्धि हो सकती है और उसके फलस्वरूप पूँजीगत लाभ उत्पन्न होते हैं। इसके अनिश्चित अन्य सभी स्रोत (sources), जो कि पूँजी के मूल्य में वृद्धि करते हैं, केवल गौण ही माने जाते हैं।

विभिन्न प्रकार के ऋण-पत्रों तथा भूस्मृतियों (landed property) के मूल्य में (अर्थात् कीमत में) वृद्धि होने के कारण हैं। सर्वप्रथम, मिश्रित पूँजी कम्पनियों (joint stock companies) के अंशों (shares) के मूल्य में होने वाली वृद्धि का एक बड़ा भाग इसलिए उत्पन्न होता है क्योंकि उन कम्पनियों की कमाई (earnings) का व्यवसाय में फिर से विनियोग (invest) कर दिया जाता है (तकनीकी भाषा में, इसे लाभों का फिर से विनियोग कर देना कहा जाता है)। दूसरे, किसी विशेष कम्पनी के शेयरों के मूल्य में इस कारण भी वृद्धि हो सकती है क्योंकि उसकी कमाई करने की शक्ति (earning power) में वृद्धि हुई है। कमाने की शक्ति में वृद्धि भ्रष्ट उन्नत प्रवृत्ति व्यवस्था के कारण अशत प्रतियोगिता (competition) को कम करने अथवा उसे पूर्णतया समाप्त करने के कारण और अशत इस कारण होती है क्योंकि व्यवसाय में तनीन प्रक्रियाएँ (innovations) लागू की जाती हैं। तीसरे, जनसंख्या की वृद्धि तथा आर्थिक क्रिया में होने वाली सामान्य वृद्धि भी व्यवसाय की कमाई तथा भूमि के मूल्य में होने वाली बढ़ोतरी के लिए उत्तरदायी होती है। उदाहरण के लिए, भूमि के मूल्यों में सबसे अधिक वृद्धि तब होती है जबकि ग्रामीण क्षेत्रों का नागरीकरण (urbanisations) किया जाता है। अन्त में, यदि अभी व्याज की बाजार-दर गिरती है तो कुछ निश्चित व्याज-मूलक ऋण-पत्रों (interest-bearing securities) की कीमतें बढ़ जाती हैं।<sup>1</sup>

**पूँजीगत लाभ और मूल्य-स्तर की समस्याएँ (Capital Gains and the Price Level Problems)**

पूँजीगत लाभ निम्न दो प्रकार के हो सकते हैं—(१) वास्तविक लाभ (real gains) तथा (२) भ्रामक अथवा मिथ्या लाभ (illusory gains)। प्रथम प्रकार के लाभ उच्चतर आय और उच्चतर आर्थिक कल्याण के सूचक होते हैं किन्तु दूसरे प्रकार के लाभ उच्चतर आय (higher income) के सूचक तो होते हैं, पर उच्चतर आर्थिक कल्याण के सूचक नहीं होते। प्रथम प्रकार के लाभ जहाँ सम्पत्ति (property) अथवा परिसम्पत्ति (asset) के मूल्य में होने वाली वास्तविक अथवा यथार्थ वृद्धि को प्रकट करते हैं, वहीं दूसरे प्रकार के लाभ सामान्य मूल्य-स्तर में होने वाली वृद्धि की केवल अभिव्यक्ति मात्र है। एक उदाहरण द्वारा इस अन्तर को स्पष्ट किया जा सकता है। मान लीजिए एक व्यक्ति ने ₹ १००० रु० में एक मकान खरीदा और वह इसको अब ₹ २०,००० रु० में बेच सकता है, और मान लीजिए इस धनगति से वह ४ मकान खरीदने में समर्थ है। इस स्थिति में, जबकि उसके आर्थिक कल्याण में वृद्धि हो गई है, अतः निश्चय ही वह पहले से अधिक अच्छी स्थिति में होगा। उसकी इस प्रकार बढ़ने वाली आय को वास्तविक अथवा शुद्ध पूँजीगत लाभ कहा जाता है। दूसरी ओर, यदि कोई व्यक्ति अपने ₹ १,००० रु० में खरीदे हुए मकान को ₹ २०,००० रु० में बेच सकता है, परन्तु यदि वह समान आकार आदि का एक नया मकान खरीदना चाहता है तो उसे उसके लिए ₹ २०,००० रु० खर्च करना होगा। इस स्थिति में, उसके आर्थिक कल्याण में कोई वृद्धि नहीं हुई, यद्यपि पूँजीगत लाभ अवश्य उत्पन्न हो गया है। इस दूसरे प्रकार के पूँजीगत लाभों को भ्रामक अथवा मिथ्या पूँजीगत लाभ कहा जाता है क्योंकि ये कीमतों में होने

- मान लीजिए ₹ १०० रु० के अंकित मूल्य (face value) वाले एक बाण्ड पर ६% की दर से व्याज मिलता है और मान लीजिए व्याज की बाजारी दर गिरकर ४% रह जाती है। इस स्थिति में बाण्ड का बाजार मूल्य बढ़कर  $100 \times \frac{6}{4} = 150$  रु० हो जायेगा। इस प्रकार व्याज की बाजारी दर में गिरावट से निश्चित व्याज देने वाले ऋण-पत्रों (securities) का मूल्य बढ़ जायेगा। दूसरी ओर, बाजारी दर में वृद्धि होती है तो उसके परिणामस्वरूप ऋण-पत्रों का मूल्य गिर जायेगा।

## पूँजीगत लाभों का कराधान (Capital Gains Taxation)

**प्रारम्भिक—पूँजीगत लाभों से कैसा व्यवहार किया जाय ?**

एक बड़ा ही भ्रमोत्पादक (confusing) तथा विवादास्पद (controversial), किन्तु साथ ही साथ नीति के दृष्टिकोण से महत्वपूर्ण, प्रश्न यह है कि पूँजीगत लाभों से कैसा व्यवहार किया जाये। कुछ देशों में, पूँजीगत लाभों को आय के कराधान के क्षेत्र से बाहर रखा जाता है किन्तु कुछ अन्य देशों में ऐसे लाभों से विशिष्ट (special) एवं प्राथमिकता का व्यवहार (preferential treatment) किया जाता है। पूँजीगत लाभों से किये जाने वाले व्यवहार के प्रश्न में अनेकों समस्याओं को तथा इस सम्बन्ध में ठोस विवाद की जन्म दिया है। यहाँ हम प्रश्न का अध्ययन हम निम्नलिखित तीन शीर्षकों में करेंगे —

- (क) क्या पूँजीगत लाभ कर-योग्य आय (taxable income) का निर्माण करते हैं ?  
(Do capital gains constitute taxable income ?)
- (ख) यदि पूँजीगत लाभ पर कर लगाया जाए, तो उसके लिए कौन-सा तरीका अपनाया जाए ? (If capital gains are to be taxed, what should be the method used for taxing them ?)
- (ग) यदि ऐसे लाभों पर कर लगाया जाए, तो क्या उनके साथ अन्य सामान्य आय के समान ही व्यवहार किया जाए अथवा कोई विशेष व्यवहार किया जाए ? (If they are to be taxed, should they be treated like any normal income or should they be brought under special treatment ?)

**पूँजीगत लाभों का अर्थ (Meaning of Capital Gains) :**

पूँजीगत लाभों में सम्पूर्ण सम्पत्तियों के मूल्य में होने वाली सब वृद्धियाँ सम्मिलित होती हैं किन्तु इसमें व्यावसायिक क्रिया के रूप में निर्यात रूप से खरीदी और बेची जाने वाली वस्तुओं के व्यापारिक लाभ शामिल नहीं होते। यदि भूमि, भवन, पूँजीगत सामग्री, स्टॉक और शेयर तथा ऐसी ही अन्य कोई सम्पत्ति उस मूल्य से अधिक पर बेची जाए जितने में कि वह खरीदी गई थी तो कहा जाता है कि पूँजीगत लाभ प्राप्त हुआ, पूँजीगत लाभ एक प्रकार से सामान्य मूल्य-स्तर (general price level) में होने वाली वृद्धि की ही केवल अभिव्यक्ति (manifestation) अथवा प्रकटीकरण है।

होने वाली सामान्य वृद्धि के अनुपात में नहीं बढ़ती। इसके अतिरिक्त, वे व्यक्ति जिन्हें पूँजीगत लाभ प्राप्त होता है, धनी बन जाते हैं और समाज में पूँजीगत मूल्यों की गुण-ग्राहकता के कारण उनकी सामाजिक प्रतिष्ठा में वृद्धि होती है। यही नहीं, यदि पूँजीगत लाभों को भ्रामक माना जाता है तो लाभो या मजदूरियों अथवा व्याजों में होने वाली प्रत्येक वृद्धि को भी भ्रामक अथवा काल्पनिक माना जा सकता है और उस स्थिति में सभी को कर-मुक्त करना होगा।

### पूँजीगत लाभों की प्रकृति (Nature of Capital Gains)

पूँजीगत लाभों का वितरण आय के विभिन्न वर्गों के बीच अत्यधिक आरोही तरीके से होता है। फिर भी, यह सम्भव है कि प्रत्येक वर्ग के अन्तर्गत व्यक्ति-व्यक्ति के बीच वितरण सम्बन्धी ठोस विभिन्नताएँ पाई जायें। उच्च आय वाले वर्गों में पूँजीगत लाभों की आय का एक प्रमुख स्रोत माना जाता है। इसका कारण यह है कि समुक्त पूँजी कम्पनियों के शेयरों तथा डिबेन्चरों व सरकारी ऋण-पत्रों का स्वामित्व प्रत्यक्ष अथवा परोक्ष रूप में अपेक्षाकृत धनी वर्ग के लोगों के हाथों में ही होता है। इससे अतिरिक्त ये लोग वास्तविक सम्पदा (real estate) के भी स्वामी होते हैं। अतः स्टॉक और शेयरों तथा वास्तविक सम्पदा के मूल्य में वृद्धि होने से उच्चतर आय वाले वर्गों को ही लाभ होता है। इस स्थिति में यह विलक्षण स्वाभाविक है कि यदि पूँजीगत लाभों के साथ कोई अनुकूल व्यवहार किया जायें तो उसमें उच्चतर आय वाले वर्गों को लाभ होगा और इन प्रकार करों के ढाँचे का आरोहीपन (progressiveness) कम हो जायेगा।

### पूँजीगत लाभ-कर के पक्ष तथा विपक्ष में तर्क (The Case for and against Capital Gains Tax)

जो लोग पूँजीगत लाभों को कर-योग्य आय (taxable income) मानते हैं वे स्वभावतः ही इस बात का समर्थन करते हैं कि पूँजीगत लाभों पर एक विशिष्ट कर (specific tax) लगाया जाए। इनके अनुसार यदि पूँजीगत लाभों पर कर नहीं लगाया गया तो मजदूरी, वेतन तथा अन्य लाभ प्राप्त करने वाले व्यक्तियों की तुलना में यह उन लोगों के प्रति पक्षपात होगा जो इस श्रेणी की आय प्राप्त करते हैं। यह कहा जाता है कि शेयर बाजार के सट्टे (stock exchange speculation) अथवा भूमि के स्वामित्व से होने वाली आय को पृथक् निर्यात देना समता के दृष्टिकोण से भी न्यायोचित नहीं कहा जा सकता। वास्तव में ये लोग बही होते हैं जो आर्थिक परिवर्तनों तथा औद्योगिक प्रगति के साथ-साथ सर्वाधिक लाभप्रद स्थिति में रहते हैं। इसके विपरीत, जो लोग पूँजीगत लाभों को उचित आय नहीं मानते, उनके मतानुसार ऐसे लाभों को या तो पूर्णतया कर-मुक्त कर दिया जाना चाहिए अथवा उनके साथ विशेष व्यवहार किया जाना चाहिए। अब हम इन सम्बन्ध में पक्ष तथा विपक्ष के विभिन्न तर्कों पर विचार करेंगे तथा उनका मूल्यांकन करेंगे।

### (1) पूँजीगत लाभ-कर के पक्ष में तर्क (Arguments in favour of Capital Gains Tax)

(1) समता एवं न्याय की दृष्टि से आवश्यक (Essential from the point of view of Equity and Justice)—पूँजीगत लाभ-कर के पक्ष में सबसे अधिक शक्तिशाली तर्क यह दिया जाता है कि समता एवं न्याय (equity) के दृष्टिकोण से इस कर का लगाया जाना आवश्यक है। पूँजीगत लाभ चूँकि आय का निर्माण करते हैं और चूँकि ये उन लोगों के कल्याण (welfare) में वृद्धि करते हैं जो उन्हें प्राप्त करते हैं, अतः इन पर कर लगाया हो जाना चाहिए। यदि पूँजीगत लाभों को कर-मुक्त कर दिया गया तो इसका तो यह अर्थ होगा कि कुछ कर-दाता शेष जन-समुदाय के व्यय पर उपहार (gift) प्राप्त कर रहे हैं। उसमें जो बुराई है, वह यह कि यह उपहार जनसमुदाय (community) के विभिन्न वर्गों से सम्बन्धित लोगों के बीच नहीं बाँटा जाना, अपितु केवल धनी व्यक्तियों को ही प्रदान किया जाता है, ऐसा इसलिए होता है क्योंकि (क) धनी व्यक्तियों के पास प्रतिव्यक्ति अधिक पूँजी होती है, (ख) दूसरे के उस पूँजी को ऐसे विनियोगों (investments) में लगा देते हैं जिनका मूल्य बढ़ने की सम्भावनाएँ प्रायः होती हैं। जैसा कि कैल्डोर (Kaldor) ने कहा है “पूँजीगत लाभों की आय के कराधान की परिधि से बाहर रखने के विचार का समता एवं न्याय के आधार पर विलुप्त भी समर्थन करने का अर्थ होगा करदाताओं के एक विशिष्ट वर्ग



वाली सामान्य वृद्धि के फलस्वरूप होते हैं (अर्थात् इस सामान्य वृद्धि के फलस्वरूप सभी सम्पत्तियों के मूल्य उठें चढ़ जाते हैं) ।

पूँजीगत लाभ तथा व्याज की दरों के परिवर्तन (Capital Gains and Interest Rate Changes) :

व्याज की दरों में होने वाले परिवर्तन के परिणामस्वरूप जो पूँजीगत लाभ प्राप्त होते हैं उनको भी इसी प्रकार कुछ सिद्धान्त सम्बन्धी प्रश्नों का सामना करना होता है । व्याज की दीर्घकालीन दर में कमी होने से प्रचलित बाँण्डों की कीमतों में वृद्धि हो जायेगी । कोई व्यक्ति यदि ऐसे बाँण्डों को बेचता है तो उसे पूँजीगत लाभ प्राप्त होगा । परन्तु यदि वह उस धन को फिर से अन्य बाँण्डों में विनियोग (invest) कर देता है तो उसे पहले की अपेक्षा अधिक आय प्राप्त नहीं होगी । अन्य शब्दों में, ऐसा कोई परिवर्तन नहीं हुआ है कि जिससे उसके आर्थिक कल्याण में वास्तव में वृद्धि हो, और यदि इस दशा में उसके पूँजीगत लाभों पर कर लगाया जाता है तो उसकी स्थिति पहले की अपेक्षा खराब हो जायेगी । एक उदाहरण द्वारा इसको और अच्छी प्रकार समझा जा सकता है । मान लीजिए किसी व्यक्ति ने ४ प्रतिशत व्याज वाले १०,००० रु० के बाँण्ड खरीद रखे हैं जिस पर उसको ४०० रु० वार्षिक की आय होती है । अब मान लीजिए बाजार में व्याज की दीर्घकालीन दर गिरकर २ प्रतिशत रह जाती है । इस स्थिति में ४ प्रतिशत व्याज वाले बाँण्डों का बाजार-मूल्य इनके प्रारम्भिक अंकित मूल्य से दुगुना हो जायेगा और यदि वह व्यक्ति अपने बाँण्डों को बेचता है । तो उसे २०,००० रु० प्राप्त होंगे—इसका अर्थ यह हुआ कि उसे १०,००० रु० का पूँजीगत लाभ प्राप्त हुआ । परन्तु यदि वह व्यक्ति अन्य बाँण्ड खरीदने का निश्चय करता है तो उसे व्याज-प्राप्ति की अपनी पहली स्थिति को बनाने पुष्ट करने के लिए अपनी सारी की सारी धनराशि फिर से विनियोग करनी होगी । अब यदि उसके पूँजीगत लाभों पर कर लगाया जाता है तो वह बचत की पुरानी दर को नहीं कायम रख सकता । इस प्रकार, एक अर्थ में, यह पूँजीगत लाभ काल्पनिक अथवा मिथ्या है और इसे वास्तविक आय नहीं कहा जा सकता ।

इसके विपरीत, यदि व्याज की बाजार दर में वृद्धि होती है तो चालू बाँण्डों की कीमतें तो घट जायेंगी, परन्तु फिर भी उन बाँण्डों के स्वामी जब तक अपना धन उसमें विनियोग किये रखेंगे तब तक उनको कोई वास्तविक हानि नहीं होगी । किन्तु यदि पूँजी की हानियों को ध्यान में से रखा जाने की अनुमति है तो उन बाँण्डों का स्वामी उन्हें बेच सकता है, उस हानि को अन्य लाभ-वस्तुओं में से घटा सकता है, अपने धन को नये बाँण्डों में फिर से विनियोग कर सकता है और इस प्रकार कर-कटौती का लाभ उठा सकता है ।

अब, यदि कोई व्यक्ति बाँण्डों की कीमतें ऊँची हो जाने पर उन्हें बेच देता है तो वह हो सकता है कि वह उस समय तो पहले की अपेक्षा अधिक अच्छी आर्थिक स्थिति में न रहे जबकि वह उस धन को अन्य बाँण्डों में फिर विनियोग करने का निश्चय करे, किन्तु यदि वह उस धन को अन्य वस्तुओं पर, मान लीजिए, उपभोग्य वस्तुओं (consumption goods) अथवा टिकाऊ वस्तुओं (durable goods) पर व्यय कर देता है या अनिश्चित आय वाले विनियोग (investments) में लगा देता है, तब तो निश्चय ही उसकी आर्थिक स्थिति पहले से अच्छी हो जायेगी । इस प्रकार, एक अर्थ में पूँजीगत लाभ जहाँ मिथ्या कृत्रिम है, वहाँ अन्य दृष्टिकोण से वे वास्तविक (real) भी हैं ।

वे लोग जो पूँजीगत लाभों पर कर लगाये जाने का विरोध करते हैं—और स्वभावतः ही उच्चतर आय वाले वर्ग ऐसा करते हैं—उनका कथन है कि सभी पूँजीगत लाभ भ्रामक (illusory) होते हैं अर्थात् ऐसे लाभ सामान्य मूल्य-स्तर में होने वाली वृद्धि अथवा व्याज की दरों में होने वाली गिरावट के परिणामस्वरूप उत्पन्न होते हैं । यदि इस विचारधारा को मान लिया जाए तो इसका अर्थ तो यह है कि पूँजीगत लाभों पर कर या तो बिल्कुल लगाया ही न जाए अथवा यदि लगाया ही जाये तो बहुत ही हल्के रूप में । परन्तु स्पष्ट है कि इस विचार को स्वीकार नहीं किया जा सकता क्योंकि पूँजीगत लाभ सभी स्थितियों में वास्तविक (real) होते हैं । जब किसी परिसम्पत्ति (asset) का मान मूल्य के रूप में बढ़ता है तो उसका स्वामी उन थमिकों तथा वेतन भोगी व्यक्तियों की तुलना में अधिक अच्छी स्थिति में हो जाता है जिनकी आय आमतौर पर कीमतों तथा मूल्यों में

## निष्कर्ष (Conclusion) :

ऊपर दिये गये समस्त तर्कों में, पूँजीगत लाभ कर के पक्ष में, स्पष्टतः सबसे अधिक शक्तिशाली तर्क है समता एवं न्याय का तर्क (equity argument)। जैसा कि प्रो० प्रेस्ट का कहना है, “यह एक शक्तिशाली तर्क है। और इसे अस्वीकार करना अथवा इसकी महत्ता को कम करना एक मूर्खता ही होगा।”<sup>4</sup>

## (II) पूँजीगत लाभ-कर के विपक्ष में तर्क (Arguments against Capital Gains Tax) :

वे लोग जो पूँजीगत लाभों को आय के कराधान के क्षेत्र से पूर्णतया बाहर रखने का समर्थन करते हैं अथवा जो उनके विविष्ट व्यवहार किये जाने की वकालत करते हैं, यह तर्क देते हैं कि पूँजीगत लाभ की किसी निर्धारित मात्रा की करदेय क्षमता (tax paying capacity) उतनी ही मात्रा की अन्य प्रकार की आमदनियों की करदेय क्षमता में कम होती है। इसके कई कारण हैं।

(१) पूँजीगत लाभों का वास्तविक न होकर भ्रामक होना (Capital gains may not be real but illusory)—यह हो सकता है कि पूँजीगत लाभ वास्तविक (real) न हो बल्कि काल्पनिक अथवा भ्रामक (illusory) हो। यह बात हम पहले स्पष्ट कर चुके हैं कि मूल्य-स्तर की सामान्य वृद्धि के समय तथा साथ ही उस समय भी जबकि व्याज की दरें गिरती हैं, पूँजीगत परिसम्पत्तियों (capital assets) के द्रव्यमूल्यों (money values) में तो वृद्धि हो सकती है परन्तु यह हो सकता है कि उनके वास्तविक मूल्यों (real values) में वृद्धि न हो। कुछ सीमा तक यह बात सत्य है। उदाहरण के लिए, जब कोई व्यक्ति अपनी उस परिसम्पत्ति (asset) को ₹०,००० रु० में बेचता है जो कि उसने प्रारम्भ में, ₹०,००० रु० में खरीदी थी, तो कहा जाता है कि उसे पूँजीगत लाभ हुआ, परन्तु जब उसे पहले जितने मूल्य की ही परिसम्पत्ति प्राप्त करने के लिए ₹०,००० रु० खर्च करने पड़ते हैं तो इस स्थिति में पूँजीगत लाभ वास्तविक न होकर काल्पनिक बने होते हैं। ऐसा ही तब भी होता है जबकि व्याज की दर गिर जाती है और निश्चित व्याज वाले बाँडों के बाजार मूल्य बढ़ जाते हैं किन्तु इसके विपरीत, यह भी हो सकता है कि प्राप्त किये हुये पूँजीगत लाभों को उपयोगी में लगा दिया जाय और इस प्रकार वह व्यक्ति पहले की अपेक्षा अधिक अच्छी स्थिति में हो सकता है इसके अतिरिक्त यह कहा जाता है कि भ्रामक किस्म (illusory type) के पूँजीगत लाभ (भले ही वे मूल्य स्तर में वृद्धि के कारण हुए हों) कराधान के लिए उपयुक्त आधार हैं, क्योंकि

- (क) मुद्रा-स्फीति की अवधि में सम्पत्ति धारण करने वाले व्यक्ति सामान्यतः उन व्यक्तियों के मुकाबले अधिक अच्छी स्थिति में होते हैं जिनके पास निश्चित आय वाले ऋण-पत्र (securities) होते हैं,
- (ख) सामान्य रूप में, उन व्यक्तियों की, जो कि ऐसे उपयोगी (investment) में अपना धन लगाते हैं जिनके मूल्य बढ़ जाते हैं, हम उस धन को रख सकते हैं जिन्हे स्फीति (inflation) के द्वारा न्यूनतम हानि पहुँचती है, और
- (ग) “स्फीति से सम्बन्धित बुराइयाँ इतनी बड़ी हैं कि उनके कारण उत्पन्न होने वाले पूँजीगत लाभों का कराधान असमानताओं (inequalities) में कोई गम्भीर वृद्धि नहीं कर सकता और उनको आंशिक रूप से प्रभावित कर सकता है।

फिर भी, कुछ लोगों ने यह सुझाव दिया है कि पूँजीगत लाभों को मूल्य स्तर के परिवर्तनों के सूचकांक (index number) द्वारा समायोजित (adjust) किया जा सकता है और ऐसा करके उन पूँजीगत लाभों को छोड़ा जा सकता है जो काल्पनिक अथवा भ्रामक (illusory) हो।

इसी प्रसंग में यहाँ कॅल्डोर (Kaldor) की निम्नलिखित रुचिकर टिप्पणी का उल्लेख बड़ा सामयिक होगा : “केवल पूँजीगत लाभ ही नहीं, अपितु किसी भी किस्म की वचत भिन्न-भिन्न

4. Ibid. p. 296, “The argument is a strong one and it would be foolish to deny it or to minimise it.”

के साथ अन्य करदाताओं के मुकाबले सविशेषाधिकार व्यवहार (privileged treatment) करना।<sup>12</sup>

(२) किराया मूल्यों में वृद्धि का आकर्षण (Attraction of increase in rental values)—पूँजीगत लाभ-कर के समर्थन में दूसरा महत्वपूर्ण तर्क यह दिया जाता है कि शहरी स्थानों (urban sites) के किराया मूल्यों (rental values) में जनसंख्या तथा पूँजी की वृद्धि के साथ ही तेजी से बढ़ने की प्रवृत्ति पाई जाती है। चूँकि शहरी स्थानों अथवा स्थानों का सम्भरण (supply) अपेक्षाकृत निश्चित होता है अतः भूस्वामियों को पूँजीगत लाभ प्राप्त होते हैं। इस आय पर कर लगाना उचित ही है। साथ ही इसके समर्थन में एक अतिरिक्त तर्क यह भी दिया जाता है कि किराया मूल्यों में वृद्धि के लिए भूस्वामी (land owners) उत्तरदायी नहीं होते। इसके अतिरिक्त, एक बात यह है कि शहरी स्थानों के पूँजीगत मूल्यों के लाभों पर कर लगाने से किसी भी विशेष क्षेत्र में ऐसे स्थानों के सम्भरण पर कोई प्रतिकूल प्रभाव नहीं पड़ेगा।

(३) प्रतिक्रम्य गुण (Counter cyclical properties)—पूँजीगत लाभों के कराधान के पक्ष में तीसरे तर्क के रूप में इसके प्रतिक्रम्य गुणों (counter cyclical properties) का उल्लेख किया जाता है। तेजी के काल में, चूँकि पूँजीगत मूल्यों में वृद्धि होती रहती है अतः पूँजीगत लाभों के कराधान (taxation) से सरकार को भी अपेक्षाकृत अधिक आय प्राप्त होती है। उस सीमा तक, यह कराधान देश में प्रचलित तेजी की दशाओं (boom conditions) को कम करने में सहायता करता है। इसके साथ ही, ब्याज की चालू दर में वृद्धि हो जाती है, परिणाम-स्वरूप निश्चित ब्याज देने वाले वॉण्डो तथा अन्य ऋण-पत्रों (securities) के बाजार मूल्य में भी गिरावट आ जाती है। इस प्रकार, पूँजीगत हानियों में वृद्धि होती है और वे गलत दिशा में मुड़ जाती हैं। इस स्थिति से भी तेजी की दशाओं (boom conditions) को कम करने में सहायता मिलती है। प्रो० प्रेस्ट (Prof Prest) का तो यह मत है कि आय के कराधान में पूँजीगत लाभों को सम्मिलित करने से स्फीति-विरोधी (anti-inflationary) अनुकूल प्रभाव पड़ते हैं। उनके अपने ही शब्दों में : “पूँजीगत लाभों तथा उनके साथ ही अन्य आमदनियों पर लगाये जाने वाले आय-कर में सम्यक्, यद्यपि निश्चित रूप से नहीं, अधिक अच्छे प्रतिक्रम्य गुण पाये जाते हैं, यमुकामले उस आय-कर के जो ऐसी आमदनियों पर लगाया जाता है कि जो सरकार को आय तो उतनी ही प्रदान करती है किन्तु उनमें पूँजीगत लाभों को सम्मिलित नहीं किया जाता। इसके अतिरिक्त, यदि हम आय-कर के इन दोनों विभिन्न रूपों के सापेक्षिक गुणों (relative merits) पर एक दीर्घा-वधि दृष्टिकोण से अपना ध्यान केन्द्रित करें तो पायेंगे कि यदि पूँजीगत लाभों को कर के आधार में सम्मिलित किया जाता है तो दीर्घकालीन स्फीति सम्बन्धी प्रवृत्तियों (long period inflationary tendencies) पर उसके अधिक अच्छे प्रभाव पड़ेंगे।”<sup>13</sup>

(४) कर परिहार का भय (Fear of tax avoidance)—अन्त में आय के कराधान के क्षेत्र में पूँजीगत लाभों को बाहर रखना ही काफी सीमा तक कर-परिहार (tax avoidance) के लिए उत्तरदायी रहा है। होता यह है कि कम्पनियों की कम्पाइसो (charming) को फिर से व्यवसाय में लगा दिया जाता है और बाद में पूँजीगत लाभों के रूप में उनका वितरण कर दिया जाता है। परन्तु आश्चर्य तो इन बातों पर है कि कभी-कभी पूँजीगत लाभों के कराधान का इस आधार पर विरोध किया जाता है कि यह कर-परिहार को घटाने की बजाएँ उसमें वृद्धि करता है।

2. Kaldor : Indian Tax Reform p 29, “The exclusion of capital gains from the scope of income taxation is quite indefensible on grounds of equity since it involves the privileged treatment of a particular class of taxpayer as against other.”
3. A. R. Prest Public Finance, p 297, “An income-tax impinging on capital gains as well as other income will probably, though not decisively, have better counter cyclical properties than an equal revenue income-tax which does not include capital gains. Moreover, if we focus our attention on relative merits of the two variants of the tax over the longer period, there will be the better offsets, to long period inflationary tendencies of tax base includes capital gains.”

हो सकता क्योंकि ऐसे पूँजीगत लाभ जनसंख्या की लगातार वृद्धि तथा औद्योगीकरण के दबाव के अन्तर्गत जमाबन्दी मृत्यो में होने वाली निरन्तर वृद्धि के ही प्रतीक होते हैं।

(४) सम्पत्ति के हस्तान्तरण पर प्रभाव (Effect on the Transfer of Property)—पूँजीगत लाभकर, विशेष रूप से तब जबकि इसे आरोही (Progressive) बना दिया जाता है, सम्पत्ति के हस्तान्तरण (transfer) को प्रभावित कर सकता है और इस प्रकार शेयरों तथा बॉण्डों की खरीद की दिशा में द्रव्य-पूँजी (money capital) के प्रवाह की गति घीमी कर सकता है। इस तर्क का आशय यही है कि पूँजीगत लाभ कर मा तो लगाया ही न जाए, और यदि लगाया जाए तो कर की दरें तुलनात्मक दृष्टि से नीची हों।

(५) विनियोजनों का बँधकर अथवा जमकर रह जाना (Investments Will Freeze)—यह दावा किया जाता है कि पूँजीगत लाभों पर यदि नियमित समयान्तरों (regular intervals) के पश्चात् उस समय कर लगाया गया जबकि पूँजीगत लाभ उपलब्ध हो तो इससे विनियोग (investments) अपने स्थान पर बँधकर (freeze) रह जायेंगे क्योंकि उस स्थिति में लोग अपनी पूँजीगत परिसम्पत्तियों को बेचने में इसलिए हिचकिचायेंगे कि यदि उन्होंने ऐसा किया तो उन पर कर लग जायेगा। संयुक्त राज्य अमेरिका में तो इस सम्बन्ध में एक विशेष कानून में ऐसी व्यवस्था है कि पूँजीगत लाभ उत्पन्न तो हो जायें किन्तु यदि वे उपलब्ध मृत्यु तक भी न हों तो उन पर कभी कर नहीं लगता। इस व्यवस्था ने लोगों को, विशेषकर बूढ़े लोगों को, बालू विनियोगों को ही बनाये रखने के सम्बन्ध में बड़ा तीव्र एवं अनावश्यक प्रोत्साहन दिया है। इसे सामान्यतः "तालाबन्द समस्या" की संज्ञा दी जाती है।

(६) अशों के क्रय को हतोत्साहित करना (Discourages purchase of shares)—पूँजीगत लाभों पर लगाये गये ऊँचे कर सामान्य अशों (common shares) की खरीद को हतोत्साहित करते हैं और इस प्रकार सामान्य अश पूँजी (equity capital) के प्रभाव को अवरुद्ध करते हैं। इस सम्बन्ध में ऊपर पहले ही प्रकाश डाला जा चुका है।

पूँजीगत लाभों पर कर लगाये जाने के विरुद्ध जो तीन अन्तिम तर्क दिये गये हैं वे अत्यन्त शंकास्पद हैं। उदाहरण के लिए, यह कहा जाता है कि विनियोग के अपने स्थान पर ही बँधकर रह जाने की समस्या अथवा 'तालाबन्दी की समस्या' इसलिए उत्पन्न नहीं होती क्योंकि पूँजीगत लाभों पर कर लगाये जाते हैं जबकि वे बमूल होते हैं। यदि इन लाभों पर उत्पन्न होने के आधार पर कर लगाये जायें तो पूँजीगत परिसम्पत्ति के विन्य तथा हस्तान्तरण पर उससे कोई रोक नहीं लगेगी। इसके अतिरिक्त, एक बात यह है कि ये तर्क स्वयं पूँजीगत लाभ कर के विरुद्ध नहीं हैं, अपितु ये तो इस कर की अपेक्षाकृत नीची दरों की बकारात करते हैं।

(७) कर परिहार को प्रोत्साहन (Stimulate Tax avoidance)—पूँजीगत लाभ के कराधान का विरोध हम विभिन्न आधार पर दिया जाता है कि इसकी लागू करने में कर-परिहार (tax avoidance) कम नहीं होगा अपितु उसकी और प्रोत्साहन मिलेगा। इस प्रकार का तर्क भारत की कराधान जाँच समिति (Taxation Enquiry Committee) द्वारा प्रस्तुत किया गया है। इस समिति के अनुसार, "यदि अब पूँजीगत लाभों की लागू किया गया.....तो इससे कर-परिहार का खतरा उत्पन्न होगा क्योंकि इस स्थिति में लोग उन आमदनियों को भी पूँजीगत लाभों के रूप में हटा देने के प्रयत्नों के लिये प्रेरित होंगे जो कि अन्य स्थिति में कर-योग्य आय (taxable income) का ही एक भाग समझी जाती।" जैसा कि कैल्डोर ने कहा है कि "उपयुक्त विचार में इस तथ्य की उपेक्षा कर दी गई है कि पूँजीगत लाभों को पूर्णतया कर-मुक्त कर देने से तो निरवय ही कर-परिहार को अपेक्षाकृत अधिक तीव्र प्रोत्साहन मिलेगा बमुकाबल उसके कि भेद मूलक

7. Report of the taxation Enquiry Committee, Vol I, p. 163, "If capital gains were to be introduced now ..... there is a danger of tax avoidance being stimulated by attempts to pass off as capital gains what may otherwise have been treated as part of taxable income."

मात्रा में "भ्रामक" हो सकती है और सम्भव एक से कारणों से; अतः यह तर्क इस सम्बन्ध में तो कुछ वैधता या मान्यता (validity) रखता है कि कराधान के आधार के रूप में (उपभोग अथवा शुद्ध सामर्थ्य की अपेक्षा) आय का चुनाव न किया जाये परन्तु इस सम्बन्ध में नहीं कि आय की परिभाषा के क्षेत्र में पूँजीगत लाभों को ही सम्मिलित न किया जाये।<sup>17</sup> अन्य शब्दों में, पूँजीगत लाभों को इस आधार पर अलग कर देना उचित नहीं है कि ये भ्रामक अथवा काल्पनिक हैं।

(२) पूँजीगत लाभों को उपयुक्त आय नहीं माना जाता (Capital gains are not considered as income proper)—पूँजीगत लाभों को कोई उपयुक्त आय नहीं समझा जाता है। जैसा कि हम पहले कह चुके हैं कि पूँजीगत लाभ नियमित रूप से होने वाली आवर्ती आय (recurrent income) नहीं है बल्कि यह एक आकस्मिक (casual) अथवा अलग-अलग से होने वाली (isolated) आय है। अनेक देश जहाँ आकस्मिक आय को आय के कराधान के क्षेत्र से बाहर रखते हैं, वहाँ कुछ देश ऐसे भी हैं जो ऐसी आय के साथ एक विशिष्ट और सामान्यतया अनुकूल (favourable) रीति से व्यवहार करना पसन्द करते हैं। इस बात से तो इन्कार नहीं किया जा सकता कि एक निश्चित अवधि के अन्तर्गत अनावर्ती (non-recurrent or casual gains) उतनी करदान सामर्थ्य (taxable capacity) को जन्म नहीं देते जितनी कि उतनी ही मात्रा की आवर्ती आमदनियाँ (recurrent incomes) देती हैं। परन्तु यह सुझाव देना उचित नहीं है कि पूँजीगत लाभ अनेक प्रकार के अन्य ऐसी सभी लाभों से अधिक अनियमित (more irregular) हैं जिन पर कि कर लगाये जाते हैं। वास्तविकता तो यह है कि अधिकतर लाभ अनिश्चित तथा अनियमित ही होते हैं, कोई व्यवसाय जितना अधिक जोखिमपूर्ण होता है उससे प्राप्त होने वाले लाभ भी उतने अधिक अनिश्चित तथा अनियमित होते हैं। यदि इन लाभों पर कर लगाये जाते हैं तो फिर पूँजीगत लाभों पर भी कर क्यों नहीं लगाये जाने चाहिये? यहाँ यह सुझाव देना भी गलत है कि सभी अनावर्ती अथवा आकस्मिक लाभ पूँजीगत लाभ हैं, क्योंकि यदि ऐसा माना गया तो इस रीति से अधिकांश व्यावसायिक आमदनियाँ कराधान से बचाई जा सकती हैं। प्रो० कैल्डोर का यह अर्थ निष्कर्ष ठीक ही है कि "जब तक और जिस सीमा तक कराधान आय पर आधारित है, आय की एकमात्र निष्पक्ष विचारधारा बही है जो बगुन किए गये सभी लाभों (gains) से समान व्यवहार करती है।"<sup>18</sup>

(३) जोखिम युक्त उद्यमों में विनियोगों पर प्रतिकूल प्रभाव (Investments in risky enterprises are adversely affected)—पूँजीगत लाभों के कराधान का इस आधार पर विरोध किया जाता है कि जोखिम वाले उद्यमों में पूँजी के विनियोग करने की इच्छा पर इसका प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा और इस प्रकार राष्ट्रीय आय की उत्पत्ति पर भी इसका प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा। यह हो सकता है कि व्यवसायी (businessmen) ऐसे नये उद्यमों को आरम्भ करने के इच्छुक न हों जिनसे कि उन्हें पुरस्कारों (rewards) की प्राप्ति अशुभ। तो वेतनों के रूप में और अशुभ: पूँजी की मूल्य-वृद्धि के रूप में होने की सम्भावना हो, तथा पूँजीगत लाभ सरकार द्वारा करों के रूप में हस्तगत कर लिये जाते हैं। इस तर्क में कुछ वजन अवश्य है, क्योंकि कि यह सिद्ध किया जा सके "कुछ किस्म के जोखिम वाले उद्यमों के पुरस्कार पूँजी की मूल्य-वृद्धि (capital appreciation) के रूप में ही प्राप्त होते हैं उस रूप में नहीं जिसे साधारण अर्थ में आय कहा जाता है।" इस प्रकार स्पष्ट है कि पूँजीगत लाभ-कर जोखिम वाले उद्यमों में पूँजी के विनियोग की इच्छा को तथा साधनों (resources) के सभरण (supply) एवं उस बँटवारे को प्रभावित कर सकते हैं। किन्तु इसके बावजूद, यह तर्क अहरी स्थलों से सम्बन्धित पूँजीगत लाभों के मामले में लागू नहीं

5. Kaldor : op cit 30, "For not only capital gains, but any kind of saving may be, 'illusory' in varying degree and for much the same reasons; the argument, therefore, has some validity against the choice of income (rather than consumption, or net wealth) as the base of taxation but not against the inclusion of capital profits in the concept of income."

6. Ibid, p. 30, "So long as and to the that taxation is based on income, the only, impartial concept of income is that which treats all realised gains equally."

(ग) यह पूँजी बाजार में प्रतिभूतियों (securities) के स्वतन्त्र आवागमन को रोक सकता है। इससे अर्थव्यवस्था को गम्भीर परिणामों का सामना करना होगा क्योंकि औद्योगिक विकास की यह एक अनिवार्य शर्त होती है कि पूँजीबाजार में पूँजी का स्वतन्त्र रूप से आवागमन होता रहे।

इन तर्कों में से कुछ में वजन ही सबूत है परन्तु ये एक अल्पविकसित देश में आय के कराधान से पूँजीगत लाभ कर को पृथक् रखने की न्यायोचित सिद्ध नहीं करते। यह कहा गया है कि इस कर से आय कम होगी। परन्तु ऐसा केवल प्रारम्भ के वर्षों में ही होगा। इसके दो कारण हैं। प्रथम, तो यह है कि प्रशासनिक मशीनरी को इस विषय में अनुभव प्राप्त करना होगा कि समुचित रूप से कर-निर्धारण किस प्रकार किया जाए और इससे सम्बन्धित सभी मामलों से कैसे निपटा जाए? दूसरे, यह हो सकता है कि प्रारम्भ में विकास की गति धीमी होने के कारण कर-निर्धारितियों (assessments) की संख्या अधिक न हो। परन्तु राजस्व के सम्बन्ध में ऐसी अल्प-कालीन स्थितियाँ अधिक महत्वपूर्ण नहीं होती, दीर्घकाल में अधिकाधिक औद्योगीकरण के साथ ही पूँजीगत लाभों के स्रोतों (sources) में वृद्धि हो जाती है—अर्थात् शेयर बाजार के सट्टे (stock exchange speculation) से तथा गहरी सम्पत्तियों के किराया मूल्यों (rental values) में वृद्धि होने से अधिक पूँजीगत लाभ होने लगते हैं।

इसके अतिरिक्त विनियोग (investment) पर कर का जो मनोवैज्ञानिक प्रभाव पड़ने की बात कही गई है, वह अनियोजितपूर्ण है। प्रारम्भिक चरणों में, चूंकि विनियोग बहुत थोड़ा होगा, अतः विनियोग पर मनोवैज्ञानिक प्रभाव भी या तो बहुत कम होगा अथवा बिल्कुल नहीं होगा। यही बात पूँजीबाजार में ऋण-पत्रों के स्वतन्त्र आवागमन के सम्बन्ध में कही जा सकती है जिसे कि औद्योगिक विकास की एक अनिवार्य पूर्वशर्त माना जाता है। एक अल्पविकसित देश में, जो अनिवार्य शर्तें एवं दशाएँ आवश्यक होती हैं, वे हैं—सामाजिक एवं बँधी पूँजी (social and overhead capital), तकनीकी जानकारी एवं मशीनरी की व्यवस्था तथा स्थानीय बाजार का विस्तार और ये शर्तें आर्थिक क्रियाओं में सरकार द्वारा भाग लेने से पूरी हो सकती हैं।

वस्तुतः पूँजीगत लाभों के कराधान के पक्ष का प्रबल समर्थन राजस्व (revenue) सम्बन्धी बातों के आधार पर नहीं, अपितु समता एवं न्याय (equity) सम्बन्धी बातों के आधार पर किया जा सकता है। विकासोन्मुख अर्थव्यवस्था (developing economy) में, तीव्रगति से औद्योगीकरण करने का प्रयत्न परिणाम यह होता है कि पूँजीगत मूल्यों में वृद्धि होने लगती है। गहरी स्थलों (urban sites) की भाँति बढ़ जाती है और उनके किराया मूल्य (rental value) ऊँचे हो जाते हैं। आर्थिक हलचल तीव्र हो जाती है और शेयरों के मूल्य इसलिए ऊँचे हो जाते हैं क्योंकि उनमें लाभ-प्राप्ति की अच्छी गुंजाइश होती है। इस सबका अधिकांश श्रेय आर्थिक क्रियाओं में सरकार के भाग लेने को दिया जा सकता है। इसके अतिरिक्त, इस प्रकार प्राप्त होने वाला अधिकांश धन कुछ भाग्यशाली व्यक्तियों के हाथों में केन्द्रित हो जाता है जो कि विकास के नये अवसरों में उसका उपयोग कर सकते हैं। अतः समता एवं न्याय (equity and justice) के दृष्टिकोण से तथा इस तर्क के कारण कि आर्थिक विकास के प्रतिफल का समुचित एवं समन्यायपूर्ण वितरण होना चाहिए, यह आवश्यक है कि इन नये धनिक वर्गों पर अधिक मात्रा में कर लगाये जाएँ, और पूँजीगत लाभ इस उद्देश्य की पूर्ति का एक अच्छा स्रोत बन सकते हैं।

राजस्व के विचार से भी, पूँजीगत लाभों का कराधान अल्पविकसित देशों के लिए एक अच्छा स्रोत बन सकता है। प्रो० कैल्डोर का यह मन है कि एक विकासशील देश में चूंकि कीमतों तथा लाभों में निरन्तर वृद्धि की एवं सामान्य प्रवृत्ति पाई जाती है अतः पूँजीगत लाभ कर से राजस्व प्राप्ति की सम्भावनाएँ काफी अधिक हो जाती हैं। कैल्डोर ने भारत में ऐसे कर से २५ से ४० करोड़ रु० तक की वार्षिक आय का अनुमान लगाया था।<sup>10</sup>

एक विकासशील देश में पूँजीगत लाभ कर को लागू करने में बड़ी बाधा इसके प्रशासन की ही है। परन्तु प्रशासन-व्यवस्था को सरल एवं व्यापक बनाया जा सकता है और तीन उपायों

व्यवहार (differential treatment) किया जाए और उसके कारण उत्तरदायित्व में कमी हो जाए।<sup>18</sup>

(८) प्रशासनिक समस्या (Problem of Administration)—पूँजीगत लाभों के कराधान की सबसे बड़ी समस्या प्रशासन सम्बन्धी है। प्रशासनिक कठिनाई के कारण ही अनेक देश इस कर को न लगाने को बाध्य हुए हैं, यद्यपि तथ्य यह है कि समग्र सभी देशों में किसी न किसी प्रकार का पूँजीगत लाभ कर विद्यमान रहा है। इस सम्बन्ध में कुछ प्रारम्भिक कठिनाइयाँ विचारणीय अवश्य हैं, विशेष रूप से एक तो ऋण-पत्रों (securities) के सम्बन्ध में जिनका कि स्टॉक बाजारों (stock markets) में कोई उल्लेख नहीं किया जाता, और दूसरी ऐसी अन्य परिसम्पत्तियों (assets) के सम्बन्ध में जिनका कि एकदम बतलाया जा सकने वाला बाजार मूल्य नहीं होता। अन्य कठिनाई है, करदाताओं से जानकारी प्राप्त करने के सम्बन्ध में, तथा उनकी जाँच पड़ताल एवं निरीक्षण के लिए उपयुक्त तरीके खोज निकालने के सम्बन्ध में, आदि-आदि।

**निष्कर्ष (Conclusion) :**

निष्कर्ष के रूप में कहा जा सकता है कि पूँजीगत लाभ-कर के पक्ष में सबसे प्रबल तर्क समता एवं न्याय (equity) का है और सबसे निर्बल तर्क है, प्रशासन (administration) का। उपसंहार के रूप में यहाँ प्रो० बेंडोर के निम्न उद्धरण का उल्लेख करना उचित होगा : "पूँजीगत लाभों को आय के कराधान की परिधि से बाहर रखने के विचार का न तो समता एवं न्याय के आधार पर समर्थन किया जा सकता है (क्योंकि ऐसा करने का अर्थ होगा करदाताओं के एक विशेष वर्ग के साथ अन्य करदाताओं के मुकाबले एविवेपाधिकार व्यवहार करना) और न प्रशासनिक कार्य-कुशलता (administrative efficiency) के आधार पर (क्योंकि इससे करदाताओं को इस बात का अवसर मिलता है कि वे अपनी आय को कर-मुक्त साध (tax exempt gains) बताकर सरकारी अधिकारियों की दृष्टि से बचावें और लाभों को छिपावें)। इसका समर्थन केवल आर्थिक दृष्टि सिद्धि (economic expediency) के आधार पर किया जा सकता है जिसमें कि यह आय के कराधान के उन कुप्रभावों को कम करता है जो बचतों (savings) पर तथा जोखिम उठाने पर, अर्थात् धन के संचय (accumulation) तथा उद्यम (enterprise) पर पड़ते हैं।"<sup>19</sup>

#### अल्पविकसित देश में पूँजीगत लाभ कर (Capital Gains Tax in an Underdeveloped Country)

यदि सद्युक्त राज्य अमेरिका जैसे देश में जहाँ कि पूँजीगत लाभों के लिए प्राथमिकता कर (preferential tax) लगा हुआ है और जहाँ विदेश जैसा देश एक विभिन्न पूँजीगत लाभ कर की उपयोगिता अथवा अनुपयोगिता के बारे में विचार कर रहा है, वहाँ प्रश्न यह है कि एक अल्पविकसित देश में ऐसे कर का क्या योगदान (role) होगा चाहिए? एक दृष्टिकोण से तो यह कर लगाया ही नहीं जाना चाहिए। इसकी लागू करने की प्रशासनिक कठिनाई के अतिरिक्त यह कर इसलिए भी उपयुक्त (suitable) सिद्ध नहीं होगा क्योंकि :—

(क) कर से प्राप्त आय तुलनात्मक दृष्टि से कम होगी,

(ख) गैर-सरकारी निविद्योग (private investment) पर कर का मनोवैज्ञानिक प्रभाव अच्छा नहीं होगा और इसका राष्ट्रीय आय पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा,

8. Kaldor : op. cit. p 31-32, "The above view overlooks the fact that the complete exemption of capital gains must necessarily afford a far stronger stimulus to tax avoidance than the reduction of liability arising out of differential treatment"

9. Kaldor : op. cit. p 29, "The exclusion of capital gains from the scope of income taxation is quite indefensible on grounds of equity (since it involves treatment of a particular class of tax-payers as against others), or of administrative efficiency (since it enables tax-payers to camouflage income as tax-exempt gains and to conceal gains). It can only be supported on grounds of economic expediency, in that it reduces the effects of the taxation of income on savings and on risk-bearing i. e. on accumulation and enterprise."

आय की प्राप्ति तथा व्यय से सम्बन्ध सिद्धान्तों का अध्ययन है।<sup>1</sup> श्रीमती यू० के० हिक्स (Mrs. U. K. Hicks) के अनुसार, "लोकवित्त का मुख्य विषय ऐसी विधियों का अध्ययन एवं परीक्षण करना है जिसके द्वारा शासन सत्ताएँ आवश्यकताओं की सामूहिक सन्तुष्टि की व्यवस्था करती हैं तथा इन उद्देश्यों को पूरा करने के लिए आवश्यक कोषों को प्राप्त करती हैं।"<sup>2</sup> मैसमं मेहता एवं अग्रवाल (Mehta and Agarwal) के शब्दों में, "लोकवित्त में राज्य के मौद्रिक एवं साख साधनों के अध्ययन को सम्मिलित किया जाता है।"<sup>3</sup> लूटज के अनुसार, "लोकवित्त उन साधनों की व्यवस्था, सुरक्षा एवं वितरण को अध्ययन करता है जिनके सार्वजनिक अथवा राजकीय कार्यों को चलाने के लिए आवश्यकता पड़ती है।"<sup>4</sup> लोकवित्त के एक उच्चकोटि के विद्वान, हेराल्ड प्रोक्स ने इसकी परिभाषा इस प्रकार की है "लोकवित्त जाँच अथवा खोज का वह क्षेत्र है जो (सघीय, राजकीय एवं स्थानीय) सरकारों की आय तथा उनके व्यय से सम्बन्ध रखता है। वर्तमान समय में लोकवित्त के अन्तर्गत चार तरह सम्मिलित किये जाते हैं, वे ये हैं (i) सरकारी आय, (ii) सरकारी व्यय, (iii) सरकारी ऋण तथा (iv) सम्पूर्ण रूप में राजकोषीय व्यवस्था (fiscal system) को कुछ समस्याएँ, जैसे— राजकोषीय प्रशासन तथा राजकोषीय नीति।"<sup>5</sup>

### लोकवित्त का क्षेत्र (Scope of Public Finance)

लोकवित्त की उपर्युक्त परिभाषाओं का अध्ययन करने पर हमें इसके क्षेत्र का बोध होता है। सरकार और उसकी सम्बन्धित सभाएँ जनवल्याण के लिए किस प्रकार धन एकत्रित करती हैं और किस प्रकार उसका व्यय करती हैं—यही लोकवित्त की विषय सामग्री अथवा क्षेत्र है। डॉ० डाल्टन (Dr Dalton) ने लोकवित्त के क्षेत्र के सम्बन्ध में जो सीमा निर्धारित की है, वह हमें माननीय है। उनके अनुसार, "लोकवित्त अर्थशास्त्र और राजनीति शास्त्र की सीमा पर स्थित है।" इसका अर्थ यह हुआ कि जहाँ सरकार को राज्य का शासन सुचारु रूप में चलाने के लिए एक ओर तो राजनीति शास्त्र के सिद्धान्तों का पालन करना पड़ता है, वहाँ दूसरी ओर जन वल्याण की अधिकतम वृद्धि के लिए अर्थशास्त्र के सिद्धान्तों का सहारा लेना पड़ता है, क्योंकि लोकवित्त अर्थशास्त्र का ही एक भाग है। लोकवित्त की विषय-सामग्री में, जिसका निरन्तर विकास होता चला आ रहा है, निम्नलिखित पाँच विभागों को सम्मिलित किया जा सकता है —

(१) सरकारी अथवा सार्वजनिक आय (Public Income or Revenue)—इस विभाग में सरकारी आय प्राप्ति के विभिन्न उपायों तथा कराधान (taxation) के सिद्धान्तों को सम्मिलित किया जाता है। सरकारी आय प्राप्त करके ही सरकार अपने कार्यों को कुशलतापूर्वक संचालित कर पाती है।

- "Public Finance is the study of the principles underlying the spending and raising of funds by public authorities" —Findlay Shirras
- "The main content of public finance consists then of the examination and appraisal of the methods by which governing bodies provide for the collective satisfaction of wants and secure the necessary funds to carry out their purposes" —Mrs U K Hicks
- "Public Finance, then constitutes a study of the monetary and credit resources of the state" —Mehta and Agarwal
- Public Finance deals with the provision, custody and disbursement of the resources needed for the conduct of public or governmental functions —H. L. Lutz
- Financing Government, Fifth Edition, ■ 1, "A field of enquiry that treats of the income and outgo of government (federal, state and local) In modern times, this includes four major divisions public revenue, public expenditure, public debt and certain problems of the fiscal system as a whole, such as fiscal administration and fiscal policy"



के द्वारा प्रशासनिक कार्य-कुशलता में वृद्धि की जा सकती है। ये तीन उपाय हैं : (क) एक सरल व व्यापक (simple and comprehensive) विवरण-पत्र, (ख) कराधान की स्वतः निरीक्षण की व्यवस्था (self checking system) और (ग) रिपोर्ट देने की स्वयंचालित पद्धति। ऐसा वैयक्तिक कराधान की एक ऐसी व्यापक रूपरेखा बनाकर किया जा सकता है जिसमें कि आप-कर, पूंजीगत लाभ कर, वार्षिक धनकर, वैयक्तिक व्यय-कर और एक सामान्य उपहार कर सम्मिलित हों।

### पूँजीगत लाभों के कराधान से सम्बन्धित प्रशासनिक समस्याएँ (Administrative Problems of Capital Gains Taxation)

पूँजीगत लाभ कर को लागू करने में कुछ महत्वपूर्ण प्रशासनिक समस्याएँ सामने आती हैं। मुख्य कठिनाई समय के बारे में उत्पन्न होती है कि यह कर कब और किस समय लगाया जाये ?

(क) उत्पन्न होने के आधार का उपयोग (The use of Accrual basis)—यदि व्यक्ति की व्याख्या उपभोग-शुद्ध आय में वृद्धि के रूप में की जाती है, तो पूँजीगत लाभों पर उसी समय कर लग जाना चाहिए जैसे ही वह उत्पन्न अथवा उद्भूत (accrue) होता हो। पूँजीगत लाभ वैसे-वैसे लगातार उत्पन्न हो सकते हैं जैसे-जैसे और जब-जब सम्पत्तियों के मूल्यों में वृद्धि हो जाए अथवा कम से कम प्रतिवर्ष उत्पन्न हो सकते हैं। पूँजीगत लाभ जैसे ही उत्पन्न हो वैसे ही उन पर कर लगाने का लाभ यह है कि इन्हें पूँजीगत लाभों तथा अन्य आमदनियों के बीच पूर्ण समान व्यवहार करने में सहायता मिलती है। इसके अतिरिक्त, यदि पूँजीगत लाभों पर प्रतिवर्ष कर लगाया जाता है तो इससे पूँजीगत परिसम्पत्तियों की विक्री के स्थगन (postponement) द्वारा होने वाले कर-परिहार (tax-avoidance) को रोका जा सकेगा और इस प्रकार विनियोग का एक ही जगह स्थिरीकरण (freezing) कम होगा। लेकिन इस स्थिति में अनियमित आमदनियों का औसत निकालने की कुछ न कुछ व्यवस्था अवश्य करनी होगी।

किन्तु कराधान के उत्पन्न अथवा उद्भूत आधार (accrual basis) में एक बड़ी गम्भीर प्रशासनिक कठिनाई सामने आती है। यह लगभग असम्भव है कि प्रत्येक करदाता की परिसम्पत्तियों (assets) का प्रतिवर्ष मूल्यांकन किया जाए। भारत जैसे देश में तो यह समस्या और भी विशाल रूप में विद्यमान है जहाँ कि जनसंख्या का आकार तथा सम्पत्ति का विस्तार विशेष रूप से विचारणीय है। यही कारण है कि पूँजीगत लाभों पर केवल तभी कर लगाया जाता है जबकि वे बसूल किये जाते हैं।

(ख) बसूल करने के आधार का उपयोग (The use of Realisation basis)—जहाँ कहीं भी पूँजीगत लाभ कर प्रचलित है वहाँ बसूली आधार (realisation basis) का ही उपयोग किया जाता है। इस पद्धति के अन्तर्गत, पूँजीगत लाभों पर कर उस समय नहीं लगाया जाता जबकि वे उत्पन्न होते हैं, बल्कि उस समय लगाया जाता है जब और जैसे ही वे व्यक्तियों द्वारा बसूल किये जाते हैं—अर्थात् जब पूँजीगत परिसम्पत्तियाँ (capital assets) बेची जाती हैं। इससे कर का सफ़ह अपेक्षाकृत सरल हो जाता है। परन्तु बसूली आधार की व्यवस्था में निम्न तीन मुख्य कठिनाइयाँ सामने आती हैं :—

(अ) इस व्यवस्था के अन्तर्गत पूँजीगत लाभ उससे भी अधिक अनियमित (irregular basis) हो जाते हैं जितने कि वे अन्य किसी स्थिति में होते। चूँकि पूँजीगत लाभ अनेक स्थितियों में कई वर्षों की अवधि में उत्पन्न होते हैं किन्तु वे बसूल केवल एक साल में ही किये जाते हैं, अतः यदि आरोही दरों (progressive rates) से कर को लागू किया जाए तो उसका परिणाम अति-कराधान (over-taxation) के रूप में सामने आता है। परन्तु यह कठिनाई पूँजीगत लाभों के औसत निकालने की किसी रीति द्वारा, कुछ सीमा तक दूर कर ली जायी है।

(आ) बसूली (realisation) के समय में करदाताओं की वित्तीय सुविधा के अनुसार हेर-फेर नो जा सकती है।

(इ) इस कर की विद्यमानता सामान्यतः सम्पत्ति की विक्री में बाधा उत्पन्न करती है—ऐसी सम्पत्ति की विक्री में जिस पर कि लाभ (gain) हो सकता है और इस प्रकार

विभिन्न प्रकार की सम्पत्ति के स्वतन्त्र बाजार में होने वाले समायोजनों (adjustments) में हस्तक्षेप करती है।

**कुछ महत्वपूर्ण सुझाव (Some important suggestions) :**

समुचित पग उठाकर उपर्युक्त कठिनाइयों पर विजय पायी जा सकती है। उदाहरण के लिए, बरदाताओं को इस बात की अनुमति दी जा सकती है कि वे कुछ वर्षों की उदाहरणतः ५ अथवा १० वर्षों तक की अवधि के पूँजीगत लाभों तथा अन्य अनियमित आमदनियों का औसत निकाल लें। इस रीति के द्वारा, अनियमित के प्रभावों को समाप्त किया जा सकता है और पूँजीगत लाभों पर भी अन्य आमदनियों के समान ही, बिना किसी विशेष व्यवस्था के कर लगाया जा सकता है। यही नहीं, पूँजीगत लाभों से (नीची दरों के रूप में) विशेष व्यवहार भी किया जा सकता है जिसमें कि लाभों की वसूली के समय को परिवर्तित करने की प्रेरणाएँ कम की जा सकें। परन्तु जैसा कि पहले कहा जा चुका है, पूँजीगत लाभों से विशिष्ट व्यवहार करने से अन्य अनेक उलझनें उत्पन्न हो सकती हैं। यह हो सकता है कि लोग प्राथमिकता के व्यवहार (preferential treatment) का लाभ उठाने के उद्देश्य से अपनी अन्य आमदनियों को पूँजीगत लाभों में परिवर्तित करने लगे। उदाहरणार्थ, यह सम्भव हो सकता है कि कम्पनियों के लाभों (profits) को लाभांशों (dividends) के रूप में घोषित न किया जाए बल्कि-लाभों के रूप में ही बनाये रखा जाए। इस स्थिति में स्टॉक धारकों (stock-holders) को जो लाभ प्राप्त होगा वह लाभांशों की आय के रूप में नहीं बल्कि शेयरों के विक्रय से पूँजीगत लाभों के रूप में प्राप्त होगा। समुक्त राज्य अमेरिका में एक बात आमतौर पर होने लगी, वह यह कि व्यक्तियों के प्रतिभूतियों (securities) को रखने के लिए विशेष नियन्त्रक कम्पनियाँ (special holding companies) बनायी गयीं, उनकी कमाई को लाभांशों के रूप में अदा न करके पुनः विनियोग (invest) कर दिया गया। बाद में नियन्त्रक कम्पनी को परिसमाप्त (liquidate) कर दिया गया और उसके लाभ पूँजीगत लाभों के रूप में माने गये। तत्पश्चात् एक नई नियन्त्रक कम्पनी फिर चालू कर दी गई और पहली प्रक्रिया (process) आगे भी जारी रही। इस प्रकार, पूँजीगत लाभों के तरजीही व्यवहार का लाभ उठाने के लिये अनेक तरीके निकाले जा सकते हैं।

कुछ लेखकों<sup>11</sup> के मतानुसार, पूँजीगत लाभों के साथ ऐसा व्यवहार कर सकना बड़ा कठिन है जो पूर्णतया सन्तोषप्रद हो। इसका कारण यह है कि पूँजीगत लाभों पर उनके उत्पन्न अथवा उद्भूत होने के आधार (accrual basis) पर लगाया गया कराधान—जो कि सबसे अधिक न्यायपूर्ण (most equitable) एवं ऐसी रीति है जिसके प्रतिकूल आर्थिक प्रभाव न्यूनतम होते हैं—प्रशामकीय दृष्टि<sup>12</sup> में सम्भाव्य नहीं है। किन्तु इसके बावजूद कुछ परिवर्तनों द्वारा स्थिति में सुधार लाया जा सकता है। इस सम्बन्ध में प्रेस्ट (prest) के अनुसार कुछ महत्वपूर्ण सुझाव<sup>12</sup> निम्न प्रकार हैं :—

- (अ) पूँजीगत लाभों में छूट (exemption) की व्यवस्था नहीं होनी चाहिए, यहाँ तक कि उस समय भी नहीं जबकि परिसम्पत्ति (asset) चाहे मृत्युपर्यन्त रखी जाए अथवा किसी को स्थानान्तरित कर दी जाए।
- (आ) पूँजीगत लाभों के बीच समय की उस अवधि के आधार पर कोई भेद नहीं किया जाना चाहिए जिसमें कि परिसम्पत्तियाँ रखी गई हो।
- (इ) पूँजीगत हानियों की क्षतिपूर्ति सामान्य बाय में से नहीं की जानी चाहिए, अपितु तत्काल ही अथवा भविष्य में पूँजीगत लाभों में से ही की जानी चाहिए।
- (ई) पूँजीगत लाभ कर अधिकार (sur-tax) देने वाले ऐसे व्यक्तियों तक ही सीमित रहने चाहिए जिनसे कर-निर्धारण अधिक व्यापक एवं गहन रूप में किये जा सकें।

1. John Due : Government Finance, p. 152

12. A. R. Prest : op cit. 304-306.

## पूँजीगत लाभ-कर, पूँजी कर तथा अनावर्ती पूँजी कर पर टिप्पणी (A note on Capital Gains Tax, Capital Tax and Capital levy)

यहाँ यह सामयिक होगा कि पूँजीगत लाभ कर, पूँजीकर तथा अनावर्ती पूँजी कर के बीच भेद को संक्षेप में स्पष्ट कर दिया जाये। पूँजीगत लाभ कर (Capital gains tax) वह कर होता है जो परिसम्पत्ति (asset) अथवा प्रतिभूति (security) के बढ़े हुए मूल्य पर लगाया जाता है। यह एक ऐसा कर है जो व्यक्ति द्वारा अधिभूत पूँजीगत परिसम्पत्तियों के मूल्य में होने वाली वृद्धियों (increments) पर लगता है। मान लीजिए, किसी व्यक्ति के पास ₹१०,००० रु० के मूल्य के बॉण्ड हैं और वह उन्हें ₹५,००० रु० में बेच देता है, अब इस परिसम्पत्ति का बढ़ा हुआ मूल्य ₹५,००० रु० ही पूँजीगत लाभ कहलायेगा और उस पर पूँजीगत लाभ कराधान के अन्तर्गत कर लगाया जायेगा। दूसरी ओर, पूँजी कर (Capital tax) पूँजीगत परिसम्पत्ति के मूल्य पर लगाया जाने वाला कर है और यह दो प्रकार से लगाया जा सकता है :—

(क) यह पूँजीगत परिसम्पत्ति से होने वाली वार्षिक आय पर लगाया जा सकता है। मान लीजिए, एक व्यक्ति के पास ₹१०,००० रु० के बॉण्ड हैं जिन पर उसे ५ प्रतिशत वार्षिक की दर से ब्याज मिलता है। इस स्थिति में उन बॉण्डों की वार्षिक आय ₹५०० रु० कही जायेगी और यह आय पूँजी कर लगाने के आधार के रूप में प्रयोग की जा सकती है।

(ख) यह पूँजीगत परिसम्पत्ति के वार्षिक मूल्य पर लगाया जा सकता है। कर की दर पूँजीगत परिसम्पत्ति के मूल्य के एक निश्चित अनुपात के रूप में रखी जा सकती है अथवा यह भी हो सकता है कि पूँजीगत परिसम्पत्ति के आकार के अनुसार इसे आरोही (progressive) बना दिया जाये।

अन्त में, अनावर्ती पूँजीकर (Capital levy) वह कर होता है जो सम्पूर्ण पूँजीगत परिसम्पत्तियों पर सदा के लिए केवल एक बार लगाया जाता है। यह “सदा के लिए केवल एक बार लगाया जाने वाला कर” (once-for-all-tax) है, यद्यपि यह हो सकता है कि करदाताओं से कर की राशि अनेक किश्तों में वसूल कर ली जाए। यदि अनावर्ती पूँजीकर सम्पूर्ण पूँजीगत परिसम्पत्तियों पर किसी विशेष समय में किसी विशेष उद्देश्य के लिए (उदाहरणतः, युद्ध के एकदम बाद बढ़े हुए राष्ट्रीय ऋण को भुगतान करने के लिए अथवा सकटकालीन स्थिति का सामना करने के लिए) लगाया जाता है तो इसे सामान्य अनावर्ती पूँजीकर कहा जाता है। और यदि यह केवल कुछ पूँजीगत परिसम्पत्तियों पर ही लगाया जाता है तो इसे विशेष अनावर्ती पूँजीकर कहा जाता है और इस स्थिति में यह उत्तराधिकार कर (Inheritance tax) का रूप ले लेता है।

पूँजीकर और अनावर्ती पूँजीकर एक दूसरे से काफी भिन्न हैं; तथापि उनका उद्गम स्थान सामान्य रूप से एक-सा वही है और वह है सामाजिक न्याय (social justice)। पूँजीकर को यदि यथेष्ट रूप में आरोही बना दिया जाये तो उसका उद्देश्य धन तथा आर्थिक शक्ति के केन्द्रीयकरण को कम करना होता है। इस कर के अनुसार चूंकि पूँजीगत परिसम्पत्तियों का स्वामी अपने धन का एक निश्चित भाग प्रतिवर्ष कर के रूप में अदा करेगा अतः उसके पास धन की मात्रा शून्य-शून्यः कम होती जायेगी। इस प्रकार, इसके द्वारा धनी तथा निर्धन के बीच की खाई को पाटा जा सकता है। इसी प्रकार, पूँजीगत लाभकर पूँजीगत परिसम्पत्तियों के बढ़े हुए मूल्य के एक भाग को कर के रूप में लेकर उच्चतर आय वाले वर्गों की आर्थिक शक्ति (economic power) को कम करने का प्रयत्न करता है। अनावर्ती पूँजीकर (capital levy) भी कर दाता की पूँजीगत परिसम्पत्तियों के मूल्य को कम करने का प्रयत्न करता है परन्तु इसका प्रभाव लगातार न होकर यदाकदा ही होता है। दूसरी ओर, यदि अनावर्ती पूँजीकर उत्तराधिकार कर के रूप में लगाया जाता है तो इसका प्रभाव वंश ही होगा जैसा कि पूँजी कर का होता है। यदि एक ऐसा कर, जो काफी आरोही (progressive) हो, सम्पत्ति के उत्तराधिकार के समय प्रत्येक बार लगाया जाये तो उसमें चोटी के धन (top wealth) को समाप्त करने की प्रवृत्ति पाई जाती है और वह धन तथा आय की तुलनात्मक समानता की दिशा में प्रभावशाली कार्य करता है। उत्तराधिकार कर के

अर्थों में तो पूँजीकर तथा अनावर्ती पूँजीकर दोनों ही समान बहे जा सकते हैं। परन्तु यहाँ हमें यह बात भी नहीं भूलनी चाहिए कि अनावर्ती पूँजीकर राष्ट्रीय ऋण को कम करने अथवा किसी राष्ट्रीय सबट का सामना करने के उद्देश्य से केवल एक बार ही लगाया जा सकता है। सारांशतः, पूँजीकर तो एक नियमित कर है जबकि अनावर्ती पूँजीकर एक अनियमित कर रहा है। दूसरी ओर, पूँजीगत लाभ कर नियमित (regular) तथा अनियमित (irregular) दोनों ही प्रकार का हो सकता है। इसका नियमित अथवा अनियमित होना इस बात पर निर्भर है कि कराधान के किस आधार (basis) का प्रयोग किया जाता है। यदि उत्पन्न अथवा उद्भूत आधार (accrual basis) का प्रयोग किया जाता है तब तो पूँजीगत लाभ का पूँजी कर के समान ही नियमित बायिक कर बन जायेगा (अन्तर केवल इतना होया कि जहाँ पूँजीगत लाभकर तो पूँजीगत परिसम्पत्तियों के मूल्य की वृद्धि पर लगाया जायेगा वहाँ पूँजी-कर स्वयं पूँजीगत सम्पत्तियों के मूल्य पर ही मरेगा)। यदि वस्तुल करने के आधार (realisation basis) का उपयोग किया जाता है—और वस्तुतः यही वह आधार है जिसका उपयोग किया गया है—तो पूँजीगत लाभ कर एक अनियमित कर कहलायेगा क्योंकि यह पूँजीगत लाभों पर उस समय लगाया जायेगा जबकि कोई पूँजीगत परिसम्पत्ति (capital asset) बेची जायेगी और पूँजीगत लाभ वसूल किया जायेगा।

पूँजी पर कर उपर्युक्त तीनों प्रकारों में से चाहे किसी भी रूप में लगाया जाये, उसके विरुद्ध एक सामान्य ऐतराज उठाया जाता है और वह यह कि ये कर आय में से नहीं अर्थात् किये जाते बल्कि बचतों में से दिये जाते हैं और इस प्रकार पूँजी के निर्माण को प्रभावित करते हैं जबकि पूँजी का निर्माण (capital formation) आर्थिक प्रगति एवं कल्याण के लिए अत्यन्त आवश्यक है। यह हो सकता है कि कर देने वाला कोई व्यक्ति अपनी बचत (saving) में से पूँजीकर को अदा करे और विशेष रूप से तब जबकि कर का भार बहुत ज्यादा हो। परन्तु ऐसे निष्कर्ष पर पहुँचना सरल नहीं है क्योंकि कर का भार बहुत ज्यादा होने की स्थिति में भी व्यक्ति इस बात को प्राथमिकता दे सकता है कि वह कर अदा करने के लिए अपने उपभोग को कम करे अथवा अपनी आय को बढ़ाये वसूलावले इसके कि वह उसको अपनी उम्र पूँजी में से अदा करे जिससे कि उसे समाज में सामाजिक प्रतिष्ठा प्राप्त होती है। और उस स्थिति में जबकि पूँजी कर अधिक भारी न हो, इसकी सम्भावना बहुत ही कम है कि कोई व्यक्ति कर की अदायगी के लिए अपनी बचतों में से व्यय करेगा।

इसी प्रकार, अनावर्ती पूँजी कर, वशतः यह कि अत्यधिक ऊँची दर से ही न लगाया जाये, चालू आय में से अदा किया जा सकता है। परन्तु अनावर्ती पूँजी कर का भार आमतौर पर बहुत अधिक होगा है अतः चालू आय (current income) में से उसका पूरा भुगतान नहीं किया जा सकता, संचित धन का कुछ न कुछ भाग कर के भुगतान में देना ही पड़ता है। परिणाम-स्वरूप बचतों पर इसका प्रभाव पड़ता ही है।

अन्त में, पूँजीगत लाभ वित्तने ही अनियमित क्यों न हो, उन्हें आय ही माना जाता है, अतः पूँजीगत लाभों पर लगाया गया कर आय पर लगा हुआ कर ही माना जायेगा। बचतों पर लगा हुआ कर (tax) नहीं। परन्तु यहाँ हमें सम्पूर्ण समस्या को केवल सम्बन्धित व्यक्तियों के दृष्टिकोण से न देखकर समुदाय एवं समाज के दृष्टिकोण से देखना चाहिए। यदि यह मान भी लिया जाये कि पूँजी पर लगाये गये कर—चाहे वह पूँजी कर ही अथवा अनावर्ती पूँजी कर—गैर सरकारी क्षेत्र में पूँजी के निर्माण तथा बचतों में कमी करते हैं तो इसके प्रतिफल प्रभावों की क्षतिपूर्ति सरकारी क्षेत्र (public sector) के पूँजी निर्माण द्वारा की जा सकती है वशतः कि सरकार पूँजी करों से प्राप्त कर आय (tax revenue) को विनियोग कार्यों में लगाने को तैयार हो जाये। पूँजी के निर्माण में कमी तो केवल तभी उत्पन्न होगी जबकि करदाता करों को अदा करने के लिए उपभोग की मात्रा घटाने के इच्छुक न हो अथवा सरकार ऐसे करों से प्राप्त निधियों (funds) का उपभोग समाज की उत्पादन-क्षमता (productive capacity) बढ़ाने में न करे। भारत जैसे विकासशील देश में, जहाँ कि उत्पादन बढ़ाने तथा उपभोग घटाने का भारी क्षेत्र विद्यमान है, पूँजी के निर्माण में कमी की ऐसी स्थिति आने की सम्भावना नहीं है।

## अनावर्ती पूँजी कर के गुण तथा दोष (Merits and Demerits of Capital levy)

अथवा

### अनावर्ती पूँजी कर के पक्ष व विपक्ष में तर्क (Argument in favour and against capital levy)

पूँजीगत लाभ कर के गुणों तथा दोषों पर हम पहले ही विचार प्रकट कर चुके हैं। पूँजी कर के गुणों व दोषों की विवेचना हम अध्याय ६ के अन्तर्गत करेंगे। यहाँ हम अनावर्ती पूँजी कर के गुण-दोष का ही संक्षेप में वर्णन करेंगे।

अनावर्ती पूँजीकरों के सम्बन्ध में विवाद तब उत्पन्न हुआ जबकि प्रथम विश्व युद्ध के एकदम पश्चात् इनके प्रस्ताव सामने आये। इस कर का प्रस्ताव उन भारी राष्ट्रीय ऋणों को कम करने के उद्देश्य से किया गया था जो कि स्वयं युद्धकाल की ही देन थे। उस समय ब्रिटेन में अनावर्ती पूँजीकर के पक्ष में प्रस्तुत किए गये मुख्य तर्क निम्न प्रकार के थे—

अनावर्ती पूँजीकर के पक्ष में प्रस्तुत किए गये तर्क (Arguments in favour of Capital levy)

(१) जनहित में होना—भारी मात्रा में विद्यमान राष्ट्रीय ऋण ब्याज के रूप में अत्यन्त ब्यवस्था पर एक स्थायी भार डाल रहे थे अतः उनके भुगतान के लिए भारी कराधान का आश्रय लिया गया। यह कहा गया कि यदि नागरिकों को पूँजी का एक भाग लेकर उनका (ऋणों अथवा ब्याज का) भुगतान किया गया तो ऐसा करना जनहित में ही होगा।

(२) एक ही बार बार डालना—कहा गया कि अनावर्ती पूँजी कर के अभावे में, सरकारी ऋण (public debt) का भार आगे आने वाले वर्षों में बँट जायेगा क्योंकि करदाताओं पर प्रतिवर्ष नये-नये तथा भारी कर लगाकर उसको पूरा किया जायेगा। इस प्रकार अनावर्ती पूँजी कर केवल एक ही बार भार (burden) डालता है जो कि प्रतिवर्ष पड़ने वाले भार से अच्छा ही है।

(३) कर के रूप में प्राप्त राशि का लीटाया जाना—वास्तव में देखा जाये तो अनावर्ती पूँजी कर का भार पड़ता ही नहीं क्योंकि सरकार कर के रूप में जो धनराशि वसूल करती है वह सरकारी ऋण की वापिसी के रूप में जनता के पास फिर लौट आती है। हाँ यह हो सकता है कि सरकारी ऋण-पत्रों तथा वॉण्डों के धारक (holders) उन लोगों से भिन्न हों जिन्हें कि अनावर्ती पूँजीकर का भार वहन करना है। परन्तु ऐसे कुछ इने-गिने उदाहरणों को छोड़कर, समाज के धनी वर्ग के वे लोग जो कि अनावर्ती पूँजी कर के एक बड़े भाग का भार वहन करेंगे, वही लोग होंगे जो कि सरकारी ऋण की वापिसी से लाभान्वित होंगे।

(४) न्यायोचित होना—यह भी कहा गया कि निम्नस्तर आय वाले वर्गों ने जहाँ युद्ध के भार को अपना चुन और जीवन देकर वहन किया, वहाँ धनी वर्गों को कीमतों में भुद्रा स्फीति सम्बन्धी वृद्धि (inflationary rise) के कारण तथा पूँजी के मूल्य में युद्धकालीन वृद्धि के कारण लाभ हुआ। इस स्थिति में यह न्यायोचित ही होगा कि धनी वर्गों के लोग, जिन्हें कि युद्धकाल में आर्थिक दृष्टि से लाभ हुआ है, युद्ध की लागत में हिस्सा बटायें और अनावर्ती पूँजीकर इस उद्देश्य की पूर्ति का बड़ा अच्छा साधन है।

अनावर्ती पूँजीकर के विपक्ष में प्रस्तुत किए गये तर्क (Arguments against capital levy).

इस प्रकार सामाजिक न्याय तथा आर्थिक तर्कों के आधार पर, सरकारी ऋण को कम करने के लिए अनावर्ती पूँजीकर लगाये जाने का पक्ष काफी ठोस दिखाई देता है। किन्तु फिर भी, अनावर्ती पूँजीकर को लगाये जाने का विरोध किया गया है। प्रथम, इसलिए, क्योंकि अनावर्ती पूँजीकर लागू होने से तथा पूँजी के एक भाग द्वारा उसकी वादायगी करने से पूँजीगत परिसम्पत्तियों के मूल्य में काफी गिरावट आने की सम्भावना होगी। और दूसरे, अनावर्ती पूँजीकर लोगों को इस

दात के लिए वाध्य कर सकता है कि वे बैंको तथा अन्य वित्तीय संस्थाओं से उधार लें और इस प्रकार साख के निर्माण (credit creation) में भी वृद्धि सम्भावित है, फलस्वरूप लोगों के पास क्रयशक्ति की मात्रा में वृद्धि हो सकती है। मुद्रास्फीति सम्बन्धी शक्तियाँ उस समय और भी मजबूत हो जायेंगी जबकि व्यक्तियों तथा संस्थाओं को सरकारी ऋण वापिस किया जायेगा।

### निष्कर्ष (Conclusion) :

यद्यपि एक सामान्य अनावर्ती पूँजीकर के पक्ष का ठोस समर्थन नहीं किया जा सकता, फिर भी उत्तराधिकार कर के रूप में लगाये जाने वाले अनावर्ती पूँजीकर के पक्ष में काफी कहा जा सकता है और यही कारण है कि यह अधिकांश देशों में करो के ढाँचे का एक नियमित अंग बन गया है। और यदि कभी सामान्य अनावर्ती पूँजी कर (General capital levy) को लागू करना पड़े तो इसका आश्रय केवल शम्पीर मकटवाल में ही लिया जाना चाहिए।

### कुछ चुने हुए संदर्भ ग्रन्थ

- 1 A. R. Prest : Public Finance, Chapter 15.
- 2 N Kaldor : Indian Tax Reform, Chapter 3
- 3 John Due : Government Finance, Chapter 8.
4. I. S. Gulati : Capital Taxation in a Developing Economy, Chap. 1 to 7.
5. L. H. Seltzer : The Nature and Tax Treatment of Capital Gains and Losses, Chapters 4 and 6-9.
6. Kaldor : Indian Tax Reforms

### UNIVERSITY QUESTIONS :

१. पूँजी लाभ कराधान से क्या आशय है ? पूँजी लाभ कर के पक्ष तथा विपक्ष में अपने तर्क दीजिए।  
What is meant by Capital Gains Taxation ? Give your arguments in favour and against Capital Gains Taxation
२. पूँजीगत लाभ-कर, पूँजीकर तथा अनावर्ती पूँजीकर पर एक टिप्पणी लिखिए।  
Write a note on Capital Gains Tax, Capital Tax and Capital Levy.
३. अल्पविकसित देश में पूँजीगत लाभ-कर की विवेचना कीजिए।  
Discuss the Capital Gains Tax in an underdeveloped country
४. पूँजीगत लाभों के कराधान में सम्बन्धित प्रशासनिक समस्याओं की विवेचना कीजिए तथा उन्हें हल करने के लिए सुझाव दीजिए।  
Discuss the administrative problems relating to Capital Gains Taxation and give your suggestion to solve the same

## निगम आय का कराधान (Corporation Income Taxation)

**प्रारम्भिक : निगम द्वारा व्यावसायिक क्रियाओं का संचालन :**

अब तक हमने आम के कराधान का जो विवेचन किया है वह इस मान्यता पर आधारित था कि सभी आमदनियाँ अथवा आय (Incomes) प्रत्यक्ष रूप से व्यक्तियों द्वारा प्राप्त की जाती हैं। लेकिन वस्तुस्थिति यह है कि ससार के अधिकांश प्रगतिशील देशों में व्यावसायिक क्रियाओं का एक बड़ा भाग निगम तथा समुक्त प्रकृति के संगठनों द्वारा संचालित किया जाता है। भारत जैसे अल्पविकसित देशों में भी कृषि के अलावा अन्य किस्म के व्यवसायों में मिश्रित पूँजी कम्पनियाँ (joint stock companies) ही अधिकाधिक महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त करती जा रही हैं। एक मिश्रित पूँजी कम्पनी जिसे कि व्यावसायिक निगम (business corporation) भी कहा जाता है—आय उत्पन्न करने वाली इकाई तथा व्यक्तियों अथवा उन शेयरधारियों के बीच, जिनका कि कम्पनी पर अपना स्वामित्व होता है, पृथक् रूप से अपना एक कानूनी अस्तित्व रखती है। आय सर्वप्रथम कम्पनी को प्राप्त होती है जो कि कम्पनी द्वारा उसी समय शेयरधारियों में बाँटी भी जा सकती है और नहीं भी। कम्पनी तथा व्यक्तिगत स्वामियों के बीच इस प्रकार के सम्बन्ध ने तथा कम्पनी के पृथक् कानूनी अस्तित्व (separate legal existence) ने अनेक समस्याओं को जन्म दिया है।

आलोचकों (critics) ने निगम आय कर (corporation income-tax) को सैद्धान्तिक दृष्टि से निराधार, व्यावहारिक दृष्टि से अन्यायपूर्ण तथा आर्थिक प्रगति के लिए विनाशात्मक कह कर इसकी आलोचना की है। इसके विपरीत, ऐसे लोग भी हैं जिन्होंने इसका समर्थन किया है और इसे आरोही कर-पद्धति (progressive tax system) का एक आवश्यक एवं महत्वपूर्ण अंग बताया है। यही नहीं, उन्होंने यह भी तर्क दिया है कि राजस्व के अन्य वैकल्पिक स्रोतों के मुकाबले इसके आर्थिक प्रभाव वाछनीय हैं अथवा अपेक्षाकृत कम हानिकारक हैं।

**क्या व्यावसायिक निगमों पर कर लगाया जाये ?**

(Should Business Corporations be Taxed)

यह तो सर्वमान्य बात है कि वैयक्तिक आय-कर को सभी प्रकार की निगम आय पर लागू नहीं किया जा सकता। परन्तु मूलभूत प्रश्न, जिसका कि समाधान होना चाहिए, यह है कि निगमों (corporations) पर कर लगाया भी जाना चाहिए अथवा नहीं।

निगमों पर कर लगाये जाने के पक्ष में तर्क (Arguments in favour of Corporation Taxation) :

हितानुसार सिद्धान्त (The Benefit Theory) :

निगम आयकर स्वायत्तगण हैं—कुछ लोग निगम आय-कर को इस आधार पर न्यायोचित ठहराते हैं कि यह व्यावसायिक कार्य करने के लिए प्रदान किये जाने वाली विशेष सुविधाओं अथवा विशेषाधिकारों के बदले में वसूल किये जाने वाली रकम है। एक मिश्रित पूँजी कम्पनी राज्य पर आश्रित रहकर ही कार्य करती है और उसे जो अधिकार, शक्तियाँ, सुविधाएँ एवं विशेषाधिकार प्राप्त होते हैं उनके लिए वह राज्य की ऋणी होती है। अतः यह कहा जाता है कि यदि राज्य कम्पनी को प्रदान कुछ विशेषाधिकारों के बदले में उससे कुछ रकम वसूल करने के लिए कोई विशेष कर लगाता है तो उसका ऐसा करना न्यायोचित है। कम्पनी को प्रदान किये जाने वाले जिन विशेषाधिकारों (privileges) का उल्लेख किया गया है वे ये हैं—संवरधारियों का सीमित दायित्व (limited liability), कम्पनी का विरस्थायी अथवा शाश्वत जीवन (perpetual life), स्वामित्व का सरल हस्तान्तरण तथा वित्त प्राप्ति के विस्तृत साधन आदि। मिश्रित पूँजी कम्पनी की ये विशेषताएँ इस बात को सरल बना देती हैं कि वह अपने आकार (size) तथा अपनी शक्ति (power) में वृद्धि कर सके और वित्त प्राप्ति के नये-नये स्रोतों तथा बाजारों का पता लगा सके। इन तर्कों पर ही कम्पनी के लाभों का एक बड़ा भाग निर्भर होता है।

निगम आयकर न्यायसंगत नहीं है—परन्तु निगम आय-कर के आलोचकों द्वारा हितानुसार सिद्धान्त अथवा विशेषाधिकार सिद्धान्त (privilege principle) की आलोचना की गई है। सर्वप्रथम तो इसलिए कि एक मिश्रित पूँजी कम्पनी को चालू करना असान होता है और सरल-सी शर्तों का पालन करके कोई भी इसको प्रारम्भ कर सकता है, अतः यह नहीं कहा जा सकता कि इसको कोई विशेषाधिकार (special privilege) अथवा विशेष लाभ प्रदान किया गया है। दूसरे, प्राप्ति लाभों को वास्तविक रूप में मापा नहीं जा सकता। तृतीय, जो विशिष्ट लाभ कम्पनियों को प्राप्त होते हैं वे ग्राहकों (customers) को भी उपलब्ध हो सकते हैं, इसके अतिरिक्त ये लाभ केवल उस सरकारी नीति के अनुसार ही किये जाते हैं जो कि सार्वजनिक हित की रक्षा हेतु निगमों को विशेषाधिकार देने के लिए अपनाई जाती है।

निष्कर्ष (Conclusion)

उपरोक्त आलोचनाओं में यद्यपि अधिक बल नहीं है परन्तु प्राप्त लाभों एवं सुविधाओं के आधार पर निगम आय-कर की न्यायोचितता (justification) भी प्रत्यक्षतः तो अधिक बलवन्त प्रतीत नहीं होती।<sup>1</sup>

सामाजिक व्यय का बँटवारा (Allocation of Social Costs)

कभी-कभी कम्पनियों के लाभों पर लगाये जाने वाले कर को इस आधार पर न्यायोचित सिद्ध किया जाता है कि कुछ ऐसे सामाजिक व्यय हैं जो कि उचित रूप से व्यवसाय (business) के ही नाम किये जा सकते हैं। उदाहरण के लिए, शिक्षा तथा स्वास्थ्य से सम्बन्धित सार्वजनिक कार्य-वाहियाँ श्रमिक जनसंख्या को प्रोत्साहित करती हैं तथा उसके स्वास्थ्य की रक्षा में सहायक होती हैं। सरकार कानून व व्यवस्था की स्थापना करती है, जनता की सम्पत्ति की रक्षा करती है, ठेकों को लागू करती है तथा धोखाधड़ी व जानसाजी को दण्डित करती है, आदि। यद्यपि यह सत्य है कि ये सेवाएँ एकता की भलाई के लिये की जाती हैं, ये अनिवार्य होती हैं तथा इन सेवाओं को प्रदान करना सरकार का कर्तव्य है, तथापि ये गैर-सरकारी व्यवसाय की आय उत्पादन करने वाली क्रियाओं (income producing activities) को सुविधाजनक बनाती हैं। घुर्गे, मन्दी वस्तुओं तथा दुर्घटनाओं आदि के रूप में जनता द्वारा सहन की जाने वाली असुविधाओं एवं दुःखों को कम करने के लिए अन्य प्रकार का सामाजिक व्यय करना होता है। इन कारणों से सरकार को



बड़ी-बड़ी घनराशियाँ व्यय करनी होती हैं, जो कि वस्तुतः व्यावसायिक इकाइयों द्वारा ही व्यय की जानी चाहिए।

सामाजिक व्यय के अस्तित्व से तथा इन व्ययों का भार व्यावसायिक इकाइयों पर डाले जाने की आवश्यकता से कोई इन्कार नहीं कर सकता। परन्तु तथ्य यह है कि इस प्रकार का तर्क एक ऐसे कर का सुझाव देता है जो कि सभी किस्म के व्यावसायिक उत्समों पर लगाया जाए, न कि केवल संयुक्त अथवा मिश्रित पूँजी कम्पनियों पर।

### कर अदा करने की सामर्थ्य का सिद्धान्त (Ability-to-pay Theory)

सामान्य रूप से कर अदा करने की सामर्थ्य के सिद्धान्त का प्रतिपादन निगम आय-कर की व्याख्या करने अथवा उसको न्यायोचित सिद्ध करने के लिए नहीं किया गया है, वास्तविकता तो यह है कि इस कर ने प्रायः अनेक बार सामर्थ्य-सिद्धान्त (ability principle) का उल्लंघन किया है। परन्तु फिर भी, सामर्थ्य सिद्धान्त चूँकि एक अत्यन्त व्यापक रूप से स्वीकार किया जाने वाला है अतः कुछ लोगो ने कम्पनी कराधान को सामर्थ्य सिद्धान्त से सम्बन्धित करने का प्रयत्न किया है। प्रोफेसर रिचार्ड गूड (Prof. Richard Goode) ने सामर्थ्य सिद्धान्त की एक सामाजिक व्याख्या करने का प्रयास किया है—अर्थात् सामाजिक लाभदायिकता की कसौटी। परन्तु वे इस बात को स्पष्ट करने में असमर्थ रहे हैं कि सामर्थ्य सिद्धान्त का प्रयोग निगम आय-कर को न्यायोचित सिद्ध करने के लिए किया जा सकता है या नहीं।<sup>2</sup> ससार के अनेक देशों में, निगम कराधान की वर्तमान पद्धति निर्धन तथा धनी अश्वधारियों के बीच असमानता उत्पन्न करती है क्योंकि इसके अन्तर्गत निर्धन अश्वधारियों को अधिक अदायगी करनी पड़ती है और धनी शेरधारियों को अपेक्षाकृत कम। किन्तु इस सबके बावजूद, निगम के लाभों पर कर को इस आधार पर न्यायोचित ठहराया जा सकता है कि (अ) निगम लाभ (corporation profits) बड़ी-बड़ी आय तथा बड़ी मात्रा में धन की प्राप्तियों का एक महत्त्वपूर्ण स्रोत बनते हैं और इस प्रकार-आर्थिक असमानता उत्पन्न करते हैं तथा (आ) वे निष्क्रिय वृत्तों के एक महत्त्वपूर्ण स्रोत का निर्माण करते हैं। अतः ऐसे लाभों पर कर लगाना न्यायोचित ही प्रतीत होता है।

### निष्कर्ष (Conclusion)

निष्कर्ष के रूप में, यह कहा जा सकता है कि निगम आय-कर का समर्थन आमतौर पर किसी विशुद्ध सिद्धान्त के आधार पर नहीं किया जाता, बल्कि कराधान के तथ्यावली दोषान्वेपी नियम (so-called 'cynical' rule of taxation) के आधार पर किया जाता है, अर्थात् यह कर व्यवहार में अच्छी प्रकार प्रचलित है और सरकार को अच्छी आय प्रदान करता है। सरकारी आय की उत्पादकता (revenue productivity) के अतिरिक्त, यह कर प्रशासनिक दृष्टि से बड़ा सुविधानकरक है। यहाँ इस बात का भी उल्लेख किया जा सकता है कि व्यवहार में प्रत्येक कर-पद्धति (tax system) तथा प्रत्येक वैयक्तिक कर (individual tax) समन्याय (equity) आर्थिक वांछनीयता (economic desirability), प्रशासनिक सम्भाव्यता (administrative feasibility) तथा राजनैतिक उपयुक्तता (political expediency) के प्रतियोगी दावों (competing claims) के मिश्रण का प्रतिनिधित्व करता है। सभी मुख्य करों में गुण तथा अवगुण दोनों ही पाये जाते हैं, परन्तु जब राजस्व पक्ष को सर्वप्रमुख माना जाए तो अवगुणों की दृष्टि से ओझल करना ही होता है। जहाँ तक निगम आय-कर का प्रश्न है, भेदमूलक राजस्व व्यवस्था (diversified revenue system) में इसका महत्त्वपूर्ण स्थान है।

### निगम करों का सांख्यिकीय अध्ययन (Statistical Study of Corporation Taxes)

निगम करों के अन्तर्गत वे कर आते हैं जो कम्पनियों पर लगाये जाते हैं। पिछले कुछ वर्षों

में भारत में निगम करों के रूप में प्राप्त होने वाली राशि का सांख्यिकीय अध्ययन निम्न तालिका की सहायता से किया जा सकता है :—

| वर्ष    | आय (करोड़ रु० में) |
|---------|--------------------|
| १९५०-५१ | १५५                |
| १९५१-५२ | १६६                |
| १९६०-६१ | १६८                |
| १९६५-६६ | ३०४.८४             |
| १९६६-६७ | ३३०.८०             |
| १९६७-६८ | ३१०.५१             |
| १९६८-६९ | २९९.७७             |
| १९६९-७० | ३२०.००             |
| १९७०-७१ | ३४२.००             |
| १९७१-७२ | ३४५.००             |
| १९७२-७३ | ५५८.००             |
| १९७३-७४ | ५८२.६०             |
| १९७४-७५ | ७१३.००             |
| १९७५-७६ | ७८०.५०             |
| १९७६-७७ | ८००.००             |

### निगम या कम्पनी के लाभों पर कर के विरुद्ध तर्क (Argument Against Tax on Company or Corporation Profits)

व्यक्तिगत आय-कर के साथ-साथ निगम के लाभों पर जो कर लगाया जाता है उसके विरुद्ध अनेक आपत्तियाँ उठायी जाती हैं। उनमें से प्रमुख आपत्तियाँ निम्नलिखित हैं —

(१) **दोहरा कराधान (Double Taxation)**—कुछ लोग यह तर्क प्रस्तुत करते हैं कि चूँकि निगम आय-कर को व्यक्तिगत आय-कर के साथ संयुक्त करना पड़ता है अतः यह दोहरा कराधान (double taxation) उत्पन्न करता है। वैधानिक रूप में, निगम तथा व्यक्तिगत आय-कर दोहरा कराधान उत्पन्न नहीं करते। कम्पनी तथा इसके अश्वधारियों (shareholders) कानूनी रूप से दो पृथक्-पृथक् पक्ष हैं और उनकी आय भी पृथक् ही होती है। अतः इसे दोहरा कराधान कैसे कहा जा सकता है। फिर एक ही आय पर यदि दो या अधिक कर लगा दिये जाएँ तो उससे यह आवश्यक नहीं है कि अनिवार्यतः दोहरा कराधान होगा। उदाहरण के लिए, यह हो सकता है कि किसी व्यक्ति की आय पर कर एक तो उस समय लगे जबकि वह प्राप्त हुई हो और फिर कई कर उस समय लगा दिये जाएँ जबकि वह उस आय को व्यय करे। इसी प्रकार, एक व्यक्ति को अपनी सम्पत्ति के मूल्य पर सम्पत्ति कर (property tax) अदा करना पड़ सकता है और उसे उस सम्पत्ति से प्राप्त होने वाली आय पर आय-कर भी देना पड़ सकता है। इस प्रकार जब आय के चक्रीय प्रवाह (circular flow) के प्रत्येक चरण (each stage) में आय कर लगाया जाता है तो वास्तव में वह दोहरा कराधान नहीं होता। इस सम्बन्ध में दोहरे कराधान का जो आरोप लगाया जाता है वह संयुक्त पूँजी कम्पनियों की प्रकृति के सम्बन्ध में उत्पन्न गलतफ़हमी का परिणाम है। कम्पनी तथा अश्वधारियों के बीच यद्यपि आर्थिक द्वित्व की दृष्टि से घनिष्ठ सम्बन्ध है किन्तु फिर भी उन्हें पूर्णतया पृथक् माना जाता है। सार्वजनिक नियम के लाभों तथा अश्वधारियों द्वारा प्राप्त किये गये लाभों, दोनों पर यदि कर लगाया जाए तो उसे उतना एक ही आय पर दोहरा कराधान नहीं माना जा सकता जितना कि दो परस्पर सम्बन्धित आर्थिक पक्षों की आमदनियों पर पृथक्-पृथक् कराधान माना जा सकता है।

(२) **उपभोक्तृओं पर पड़ना (Shifted on the consumers)**—इस वर के विरुद्ध दूसरी आपत्ति यह उठायी जाती है कि निगम आय-कर उन उपभोक्तृओं की ओर को अन्तरित

(२) सरकारी व्यय (Public Expenditure)—इस विभाग में सरकारी व्यय के विभिन्न सिद्धान्तों एवं उसके प्रभावों के अध्ययन को सम्मिलित किया जाता है। व्ययों के आधार पर ही सरकार की आर्थिक, सामाजिक एवं राजनैतिक नीतियों का निर्माण होता है।

(३) सरकारी ऋण (Public Debt)—इस विभाग के अन्तर्गत हम यह अध्ययन करते हैं कि राज्य किन सिद्धान्तों के आधार पर ऋण प्राप्त करता है, सरकारी ऋण क्यों लिये जाते हैं, किस प्रकार से लिए जाते हैं, इनके समाज पर क्या प्रभाव पड़ते हैं और इन ऋणों का भुगतान किस प्रकार किया जाता है आदि ? ये ऋण आन्तरिक व बाहरी दोनों ही साधनों से प्राप्त किये जा सकते हैं।

(४) वित्तीय प्रशासन (Financial Administration)—इस विभाग के अन्तर्गत यह अध्ययन किया जाता है कि राज्य वित्तीय क्रियाओं का प्रबन्ध किस प्रकार करता है। अतएव इस विभाग में बजट की तैयारी व स्वीकृति तथा अवेसण (Auditing) आदि को सम्मिलित करते हैं।

(५) आर्थिक स्थायित्वीकरण (Economic Stabilisation)—इस विभाग में इस बात का अध्ययन किया जाता है कि देश में आर्थिक स्थिरता लाने के लिए राजकोषीय-नीति (fiscal policy) का उपयोग किस प्रकार किया जाता है।

यद्यपि लोकवित्त की विषय-सामग्री में उपर्युक्त पाँचों विभाग सम्मिलित किये जाते हैं किन्तु फिर भी इस विषय के लेखकों ने इन पाँचों विभागों को समान महत्त्व प्रदान नहीं किया है। उदाहरण के लिए, अन्तिम विभाग—(देश की आर्थिक दशाओं तथा व्यवसाय में स्थिरता लाने के लिए राजकोषीय नीति का कैसे उपयोग किया जाये)—अभी हाल की ही एक उपज है। इसकी उत्पत्ति उन असाधारण आर्थिक परिस्थितियों के कारण हुई है जिनके बीच कि 'सन् १९३० की मन्दी की अवधि में सरकार को गुजरना पड़ा। इस प्रसंग में यहाँ यह बात अत्यन्त जोर देकर कही जा सकती है कि उपर्युक्त पाँचों ही विभाग एक दूसरे से भिन्न अथवा पृथक् नहीं हैं अपितु परस्पर घनिष्ठ रूप से सम्बन्धित हैं।

## लोकवित्त का अन्य विज्ञानों से सम्बन्ध

### (Relation of Public Finance with other Sciences)

लोकवित्त के छात्र यह अनुभव करेंगे कि लोकवित्त अन्य अनेक शास्त्रों, जैसे अर्थशास्त्र, राजनीति-शास्त्र, इतिहास, मनोविज्ञान (Psychology), समाजशास्त्र (sociology), नीतिशास्त्र (ethics) तथा कानून-शास्त्र (law) आदि का एक अव्युत्थ मिश्रण है। यह व्यावहारिक जीवन में काम आने वाले सैद्धांतिक नियमों तथा नीति सम्बन्धी विचारों का एक समुक्त रूप है। अतएव यहाँ पर हम इनके अन्य विज्ञानों से सम्बन्धों का अलग-अलग अध्ययन करेंगे।

### (I) लोकवित्त तथा अर्थशास्त्र का सम्बन्ध (Relationship between Public Finance and Economics)

यदि अर्थशास्त्र को ऐसा विज्ञान माना जाये जो कि मानवीय आवश्यकताओं (human wants) को सन्तुष्ट करने वाले सीमित साधनों के प्रशासन से सम्बन्ध रखता है, तो लोकवित्त को अर्थशास्त्र का वह भाग माना जा सकता है जो कि नागरिकों की आवश्यकताओं की केवल राज्य द्वारा की जाने वाली सन्तुष्टि का अध्ययन करता है। लोकवित्त की अनेक समस्याएँ अर्थशास्त्र की विषय-सामग्री का भी एक भाग हैं। उदाहरण के लिए, कराधान की समस्याएँ अर्थशास्त्र का एक आवश्यक अंग हैं। कराधान का उद्देश्य होता है कि निजी क्षेत्र के लोगों के पास से सरकार की ओर को साधनों का विवर्तन (shifting) करना, अर्थात् साधनों के उपयोग को व्यक्तियों तथा वर्गों से हटाकर लोक-सत्ताओं (public authorities) के हाथों में सौंपना। उदाहरणार्थ, विशिष्ट उत्पादन कर (special excise taxes)—साधनों की ऐसी वस्तुओं के उपयोगों से हटाकर, जिन्हें कि उपभोक्ता अधिक महत्वपूर्ण समझता है, ऐसी वस्तुओं की ओर की विवर्तित (shift) कर देते हैं जिन्हें कि वह अपेक्षाकृत कम महत्वपूर्ण मानता है। फिर, लोकवित्त से सम्ब-

अथवा (debentures) द्वारा बाजार से उधार लेकर अथवा अतिरिक्त सामान्य अक्षपूँजी (equity capital) जारी करके की जाती है। इनमें से अन्तिम विवक्षित की तो अगमती पर इसनिमे पसन्द नहीं किया जाता क्योंकि इससे उन लोगों के स्वामित्व, नियन्त्रण एवं साधों में कमी हो जाती है जो कि पहले से ही कम्पनी पर नियन्त्रण कर रहे होते हैं। दूसरी ओर, ऋण-पत्र पूँजी का उपयोग सदा ही इसलिए आकर्षक नहीं होता क्योंकि ऋण तथा व्याज की अदायगी अत्यधिक बोझिल सिद्ध हो सकती है और यहाँ तक कि उसमें कम्पनी के दिवालिया होने का खतरा भी उत्पन्न हो सकता है। परिणामस्वरूप, कम्पनियाँ व्यावसायिक विस्तार के लिए अपने ही बोपों के उपयोग की प्रमुखता देती हैं। परन्तु निगम आय-कर चूँकि स्वभावतः ही कम्पनी के निजी बोपों को कम कर देता है अतः स्पष्ट है कि यह विनियोग पर प्रतिकूल प्रभाव डालता है।

(२) विस्तार की प्रेरणा पर प्रतिकूल प्रभाव—(Adverse effect on incentive to expand)—निगम आय-कर व्यवसाय का विस्तार करने की प्रेरणाओं पर भी प्रतिकूल प्रभाव डालता है। चूँकि विस्तार के फलस्वरूप होने वाली सभी आमदनियों पर निगम आय-कर लगेगा, अतः व्यवसाय के विस्तार-कार्य को उस समय तक प्रारम्भ नहीं किया जायेगा जब तक कि वह इतना लाभप्रद न हो कि विस्तार के लिए जो निधियाँ प्राप्त की थी उनकी लागत अदा करने के बाद और नई प्रयोजनाओं (projects) से होने वाली उपज पर निगम आय-कर अदा करने के बाद लाभान् (dividend) में वृद्धि करना सम्भव हो सके। इस स्थिति में, अधिकारित सीमान्त प्रयोजनाएँ हाथ में ली ही नहीं जायेंगी। इसके अतिरिक्त, सामान्य प्रवृत्ति यह होगी कि जोखिम वाले उद्यम प्रारम्भ करने की बजाएँ बाबू व्यवसाय ही जारी रखा जाये। किन्तु इसके बावजूद, यह हो सकता है कि कम्पनियों को नये-नये विनियोग के लिए प्रोत्साहित करने की दृष्टि से निगम आय-कर में उचित छूटें एवं रियायतें दे दी जायें।

चूँकि निगम आय-कर विनियोग के प्रत्याशित प्रनिफल (anticipated return) को कम कर देता है और कम्पनी की आन्तरिक एवं बाह्य, दोनों ही स्रोतों से प्राप्त होने वाली धन-राशियों की मात्रा में कटौती कर देता है, अतः इसका प्रत्यक्ष प्रभाव यह होता है कि धनराशि की उस मात्रा को सीमित कर देता है जिसे कि कम्पनियाँ किन्हीं भी निश्चित सामान्य आर्थिक दशाओं के अन्तर्गत विनियोग करती हैं। निगम आय-करों के प्रभाव यद्यपि काफी स्पष्ट हैं, फिर भी विनियोग पर पड़ने वाले इसके प्रतिव्यवस्थात्मक प्रभावों की मात्रा के सम्बन्ध में निश्चित रूप से कुछ नहीं कहा जा सकता। जहाँ कुछ लोगों का कहना है कि विनियोग में काफी कमी होगी, वहाँ अन्य लोग इसकी मात्रा कम बतलाते हैं। यहाँ मूल-भूत कठिनाई यह है कि विनियोग पर कर का कितना प्रभाव पड़ेगा, यह कम्पनी के अधिकारियों एवं शेयरधारियों की व्यक्तिपरक प्रतिक्रियाओं (subjective reactions) पर निर्भर है। ये प्रतिक्रियाएँ अज्ञानता एवं जानकारी की तथा विवेक एवं अविवेक की मात्राओं पर आधारित होती हैं और कुछ ऐसी शक्तियों से प्रभावित होती हैं, जैसे कि आभावाद अथवा निराशावाद की प्रबलित स्थिति तथा राष्ट्रीय एवं अन्तर्राष्ट्रीय राज-नैतिक व आर्थिक दशाएँ और तनाव (tensions)। तथापि, आकर्षक विनियोग सुअवसर (attractive investment opportunity) के तथा प्रतिफल की स्वीकार्य दर (acceptable rate of return) के रुझान्य स्तरों में समयानुसार परिवर्तन होते हैं, और यही नहीं, उसमें भी अधिक तीव्रता से होते हैं जैसा कि सामान्यतः समझा जाता है।

सामान्य मान्यता के रूप में यह कहा जा सकता है कि विनियोग करने के लिए धन की व्यवस्था आन्तरिक निजी निधियों से करने के बजाएँ यदि बाह्य स्रोतों से की जाए तो कर (tax) के कारण विनियोग के प्रत्याशित प्रनिफल में होने वाली कोई भी कमी अधिक हतोत्साह करने वाली होगी। बाह्य साधनों द्वारा किये जाने वाले विनियोग को प्रोत्साहित करने के लिए, सामान्यतः उच्च सम्भावित प्रनिफल का प्राप्त होना अत्यन्त आवश्यक है, यद्यपि यह हो सकता है कि सावधानों न बरतने वाली कुछ कम्पनियाँ सीधे-सीधे ऋणदाताओं के धन को जोखिम-पूर्ण ढाँच पर लगा दें।<sup>१</sup>

(shift) होने लगता है जो कि किसी विविष्ट व्यावसायिक संस्था द्वारा उत्पादित वस्तुओं का उपभोग करते हैं ।

(३) जोखिम वाले उद्यमों में विनियोगों पर कुप्रभाव (Investment in risky enterprises will be discouraged)—तीसरी आपत्ति यह है कि लोग जोखिम वाले उद्यमों में इस भय से विनियोग नहीं करेंगे क्योंकि उसके लाभों पर कर लगा दिया जायेगा । परन्तु यदि इस आधार को मान्यता दी जाए तब तो आय-कर के विरुद्ध भी आपत्ति उठायी जा सकती है ।

(४) साधारण असाधारियों पर पूर्णभार (Fall completely on ordinary shareholders)—चौथी आपत्ति है निगम कि आय-कर पूर्णतया साधारण असाधारियों (ordinary shareholders) पर ही पड़ेगा और अधिमान असाधारियों (preference shareholders) इससे वि-कुल बच जायेंगे । यह सत्य है, परन्तु यदि लाभ-कर के कारण अविनरित लाभों का भी वितरण किया गया तो उसका लाभ साधारण असाधारियों को ही मिलेगा और उस स्थिति में उन्हें कर का सम्पूर्ण भार वहन करने को तैयार रहना चाहिए ।

(५) ऋणपत्रों को प्रोत्साहन (Debentures will be encouraged)—निगम लाभ-कर के विरुद्ध पाँचवी आपत्ति यह उठायी जाती है कि यह फर्मों को इस बात के लिए प्रोत्साहित करेगा कि वे अपने लिए वित्त की व्यवस्था साधारण (equity) अथवा की बजाए ऋणपत्रों (debentures) से करें । यह कथन भी सत्य है परन्तु इसके उत्तर में यह कहा जा सकता है कि फर्म के विस्तार-कार्यक्रमों की वित्तीय व्यवस्था अतिरिक्त शेयर पूंजी के बजाए ऋणपत्रों से करने में मूलतः कोई गलत बात नहीं है ।

(६) पर्याप्त न्यायपूर्णता का अभाव (Will not be adequately equitable)—कहा जाता है कि आरोही वैयक्तिक आय-कर (progressive personal income-tax) की व्यवस्था के कारण निगम आय-कर धनी तथा निर्धन असाधारियों के बीच यथेष्ट रूप में समन्यायपूर्ण नहीं बन सकता ।

### निष्कर्ष (Conclusion)

कम्पनी के लाभों पर कर के विरुद्ध उठायी जाने वाली उपरोक्त आपत्तियाँ मान्य तो हैं परन्तु इनमें अधिक वजन नहीं है । फिर, प्रायः सभी जगह यह प्रयत्न किये गये हैं कि निगम आय-कर को वैयक्तिक आय-कर के साथ एकीकृत किया जाए जिससे कि इनमें से कुछ आपत्तियाँ दूर की जा सकें ।

### निगम आय-कर के आर्थिक प्रभाव (Economic effects of Corporate Income-Tax)

अर्थव्यवस्था की कार्य प्रणाली पर, वैयक्तिक आय-कर से भिन्न, निगम आय-कर के कई महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ते हैं । इन प्रभावों का विश्लेषण भिन्न-भिन्न शीर्षकों के अन्तर्गत किया जा सकता है, जैसे [I] विनियोग पर, [II] बचत व उपभोग पर, [III] राष्ट्रीय आय तथा रोजगार पर प्रभाव, तथा [IV] कम्पनी वित्त पर प्रभाव । अब हम इन प्रभावों का संक्षेप में अध्ययन करेंगे ।

#### [I] विनियोग पर प्रभाव (Effects upon Investment)

विनियोग पर निगम आय-कर के प्रभाव निम्न दो प्रकार में पड़ने हैं —

(१) व्यावसायिक विस्तार के हेतु उपलब्ध धनराशि में कमी होना (Reduce the funds available to finance business expansion)—यह कर निश्चित रूप से उस धनराशि की मात्रा को कम कर देगा जो कि व्यावसायिक विस्तार (business expansion) की वित्तीय व्यवस्था के लिए उपलब्ध होती है । ऐसा इसलिए होगा क्योंकि कर का काफी भाग उन निधियों (funds) में से थदा किया जायेगा जो कि अन्य स्थिति में व्यवसाय के विस्तार के लिये उपलब्ध होनी । व्यवसाय के विस्तार के लिए धन की व्यवस्था सामान्यतः, कम्पनी की अपनी निधियों से

राम हो जायेंगी और उसके परिणामस्वरूप वे न तो अपने चालू व्ययसाय का विस्तार कर सकेंगी और न नये उद्यम हो आरम्भ कर सकेंगी। दूसरे भारी कर (heavy tax) की विद्यमानता उनकी बड़े जोखिम वाले उद्यमों को चालू करने से रोकेंगी।

उपरोक्त सभी विचारों से यह सामान्य निष्कर्ष निकलता है कि निगम आय-कर के लगने से राष्ट्रीय आय तथा रोजगार की मात्रा में कमी होने लगती है और अन्ततः आर्थिक प्रगति (economic progress) भी मन्द होने लगती है। कारण यह है कि कोई भी चीज जिससे उपभोग, बचत तथा विनियोग में कमी होगी उससे राष्ट्रीय आय तथा रोजगार की मात्रा में भी कमी होगी। किन्तु इसके बावजूद, ऊपर निगम आय-कर के जिन प्रभावों का जिक्र किया गया है उनमें से कुछ आधारहीन हैं। सर्वप्रथम, जहाँ तब बचत तथा उपभोग में कमी होने का प्रश्न है, यह तर्क निराधार है क्योंकि बचत व उपभोग में कमी केवल निगम आय-कर से ही नहीं होती, अपितु सभी करो से होती है। दूसरी बात यह है कि मितव्ययता अथवा कृषायत (economy) के दृष्टिकोण से करो के लगाने का एक प्रमुख उद्देश्य यह होना है कि लोगों के निजी व्यय को कम किया जाए जिससे कि सरकारी उपयोग के लिए साधन प्राप्त हो सकें। उपभोग तथा विनियोग पर लगे प्रतिबन्ध को इसी आधार पर न्यायोचित ठहराया जा सकता है। फिर, एक बात यह है कि यदि देश की अर्थव्यवस्था पहले से ही पूर्ण रोजगार (full employment) की दशाओं के अन्तर्गत कार्य कर रही है तो उपभोग (consumption) अथवा विनियोग (investment) अथवा दोनों में वृद्धि की किसी भी प्रवृत्ति से मुद्रा-स्फीति सम्बन्धी दबाव उत्पन्न होगा। और मुद्रा स्फीति (inflation) को यदि रोकना है तो कराधान (taxation) का एक महत्वपूर्ण कार्य यह होता है कि उसके द्वारा गैर-सरकारी अथवा निजी व्यय में कमी की जाए और इन मानों में निगम आय-कर एक पूर्णतया न्यायोचित पग है।

किन्तु अवस्फीति (deflation) अथवा मन्दी (depression) के दिनों में, जबकि अर्थव्यवस्था को बेरोजगारी का सामना करना पड़ता है, अवश्य ऐसा प्रतीत होता है मानों निगम आय कर को आलोचनाएँ उचित हैं। पर आलोचना (criticism) केवल निगम आय कर की ही नहीं, अपितु उन सभी करो की होती चाहिए जोकि निजी व्यय में कमी करते हैं। तथ्य तो यह है कि निगम आय-कर के प्रभाव अन्य करो के प्रभावों से कम ही होने की संभावना है। यह कहा जा सकता है कि व्यावसायिक इकाइयाँ नये विनियोग नहीं करती और प्रायः अपने पास उपलब्ध समस्त तरल निधियों को उपयोग में नहीं लाती। इस स्थिति में यह होगा कि निगम-कर के एक बड़े भाग का भुगतान इन निष्क्रिय निधियों (idle funds) में से किया जायेगा। कल्पस्वरूप उपभोक्ता के व्ययों पर प्रत्यक्ष रूप से पड़ने वाले कर के मुकाबले निगम कर से कुल खर्चों में कमी थोड़ी मात्रा में होगी। इसके अतिरिक्त, यह भी नहीं भूलना चाहिए कि निगम आय-कर चूँकि कम्पनियों के लाभों पर लगाया जाने वाला कर है अतः संभव है कि कम्पनियों के लिए स्वयं कठिनाइयाँ उत्पन्न न करें।

इस प्रकार, सामान्य रूप में, निगम आय-कर के विरुद्ध की जाने वाली इस आलोचना में अधिक बजन नहीं है कि विनियोग पर इसका प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है। स्फीति काल (inflationary period) में विनियोग पर जो रोक लगती है उसे एक अत्यावश्यक स्फीति विरोधी कार्यवाही माना जा सकता है और अवस्फीति (deflation) के दिनों में, विस्तार कार्यक्रम में बटौती के रूप में होने वाला इस कर का प्रभाव अन्य करो के मुकाबले मजबूत कम प्रतिकूल होगा।

पर इस सम्पूर्ण वाद विवाद में एक बात सुना दी गई है। निगम कर तथा साथ ही अन्य अनेक करो में सदा ही संशोधन तथा परिस्थितियों के अनुसार हेर फेर किया जा सकता है। लोगों पर करो का भार डालने से पूर्व हर एक लोकतन्त्रीय सरकार दो महत्वपूर्ण बातों का अवश्य ध्यान रखती है। प्रथम तो यह कि प्रत्येक कर से कितनी सरकारी आय प्राप्त की जा सकती है, और दूसरे यह कि जनता के किसी भी वर्ग पर करो का अनावश्यक भार नहीं पड़ना चाहिये। वैयक्तिक आय-कर तथा साथ ही निगम आय कर में भी कर-रोक (tax holdings) के रूप में अथवा पूर्ण या आंशिक कर-मुक्तियों (tax exemptions) आदि के रूप में समय-समय पर उपयुक्त हेर-फेर किये जाते रहते हैं। परिणामस्वरूप निगम आय-कर के प्रतिकूल प्रभाव न्यूनतम कर दिये जाते हैं।

निगम आय-कर के विनियोग सम्बन्धी प्रभावों की अन्य करों के प्रभावों से तुलना करने के पश्चात् रिचार्ड गोडे (Richard Goode) इस निष्कर्ष पर पहुँचे कि निगम आय-कर, किसी भी अन्य बड़े कर के मुकाबले, गैर-सरकारी विनियोग (private investment) को अपनी शुद्ध प्राप्ति (net yield) के अनुपात से अधिक हानि पहुँचाता है।

परन्तु विनियोग पर निगम आय-कर के प्रतिकूल प्रभावों की बाजार के तीव्र विस्तार द्वारा काफी मात्रा में समाप्त किया जा सकता है। भारत जैसे अल्पविकसित देश की स्थिति में विशेष रूप से यह बात सही है जहाँ कि ऊँचे करों के बावजूद नये-नये उद्यमों में तथा पुराने उद्यमों के विस्तार में तीव्रगति के साथ विनियोग किया जा रहा है। इस तथ्य से यह बात प्रकट होती है कि निगम आय-कर का उन्नत अर्थव्यवस्था (advanced economy) के अन्तर्गत ही कुछ प्रतिकूल प्रभाव हो सकता है किन्तु विकासोन्मुख अर्थव्यवस्था (developing economy) में नहीं, जहाँ कि विनियोग का क्षेत्र काफी विस्तृत होता है।

### [II] व्रत तथा उपभोग पर प्रभाव (Effects on Saving and Consumption) :

निगम आय-कर (corporation income-tax) निगमों और कम्पनियों की बचतों एवं उनके उपभोग पर प्रभाव डालता है। यह सामाशो (dividends) की अदायगियों को तथा निगमों के वक्रे हुए लाभों अथवा उनकी शुद्ध वचता (net savings) को प्रभावित करता है। अनुभव से यह पाया गया है कि निगम आय-कर कम्पनियों तथा साथ ही अग्राधारियों दोनों की ही बचतों में कमी करने लगता है। व्यक्तियों का उपभोग उम्र सीमा तक हो जाता है जहाँ तक कि निगम आय-कर द्वारा उनकी लाभान्वित-आय कम हो जाती है। परन्तु जैसा कि रिचार्ड गोडे ने कहा है कि एक समूह के रूप में उत्पादन कर (excise taxes) उपभोग पर निगम आय-कर अथवा वैयक्तिक आय-कर के मुकाबले, संभवतः, अधिक प्रभाव डालते हैं।

संयुक्त राज्य अमेरिका में, यह पाया गया कि निगम आय-कर का एक बड़ा भाग वक्रे हुये पहले लाभों में से दिया जाता था, चाहे लाभान्वितों में से नहीं। शुद्ध निगम आय-कर के उस भाग के बारे में, जो कि चाहे लाभान्वितों में से दिया जाता था, अवश्य यह कहा जा सकता है कि अत्यधिक आरोही वैयक्तिक आय-कर (highly progressive personal income-tax) के मुकाबले पर उसका अधिक प्रभाव पड़ता था।

### [III] राष्ट्रीय आय तथा रोजगार पर प्रभाव (Effects on National Income and Employment)

राष्ट्रीय आय पर और अन्ततः आर्थिक प्रगति पर पड़ने वाला निगम आय-कर का सम्भावित प्रभाव भी उपर्युक्त विचारणीय तत्वों से घनिष्ठ रूप से सम्बन्धित है। सामान्यतः, निगम आय-कर—अथवा उसी उद्देश्य के लिए किसी और कर के लगने का परिणाम यह होगा कि कुल माँग में तत्काल कुछ कमी हो जायेगी और उसके फलस्वरूप राष्ट्रीय द्रव्य आय (money national income) में कमी हो जायेगी। यदि यह कर न लगाया जाता तो अर्थव्यवस्था के गैर सरकारी क्षेत्र की अधिक द्रव्य-आय प्राप्त होती और इस अतिरिक्त आय का एक भाग निजी अथवा गैर-सरकारी उपभोग और विनियोग में लगा दिया जाता।

और भी अधिक विशेष रूप से कहा जाए तो स्पष्टतः नई फर्मों ही निगम आय-कर से मुख्य रूप से प्रभावित होगी। ऐसी फर्मों को जब तक कि कुछ वर्षों तक कर से छुट्टी न दी जाए तब तक उनके लिए यह कठिन होगा कि वे आवश्यक धन सङ्ग्रह करें और उसे पुनः व्यवसाय में लगायें। इस सम्बन्ध में यह बात ध्यान देने योग्य है कि ये नई कम्पनियाँ स्पष्टतः वे हो सकती हैं जिनके विषय में कि यह सम्भावना है कि ऐसी नई-नई वस्तुओं का उत्पादन करेंगी और ऐसी नई-नई उत्पादन-विधियाँ अपनायेंगी जो कि आर्थिक प्रगति में सहायक हों। निगम आय-कर के जारी रहने से इन नई कम्पनियों के विकास-कार्य जिस सीमा तक प्रतिबन्धित होंगे, उतनी ही मात्रा में पहले से चाहे कम्पनियाँ एकाधिकारी अथवा अर्ध-एकाधिकारी लाभ प्राप्त करती रहेंगी। नई कम्पनियाँ ही नहीं, पुरानी तथा सुस्थापित कम्पनियाँ भी निगम आय-कर से प्रभावित होंगी। एक तो इस कारण, क्योंकि कर लगाने के कारण इन फर्मों के पास अपनी उपलब्ध निधियाँ (funds)

आय-कर चूँकि शुद्ध (net) लाभो पर लगाया जाता है, अतः कम्पनियों के पास बचे हुए शेप माल के मूल्य को तथा भवन एवं सयन्त्र (plant) आदि के मूल्यह्रास (depreciation) की कुल लागत (gross profits) में से अनिवार्यतः घटाना ही पड़ेगा। ऐसा करते समय व्यवहार में, अनेक ऐसी उलझनें एवं विकट समस्याएँ सामने आती हैं जो कि कम्पनियों के तथा साथ ही राजस्व अधिकारियों के कार्यों को अत्यधिक कठिन बना देती हैं।

### शेप माल का मूल्यांकन (Inventory Valuation)

बेची हुई वस्तुओं की लागत (cost) का और उसके फलस्वरूप भौतिक वस्तुओं की बेचने वाली फर्मों की शुद्ध आय का एक महत्वपूर्ण निर्धारक तत्त्व (determinant) है—प्रारम्भिक तथा अन्तिम स्टॉक अथवा शेप माल का मूल्यांकन करना। किसी भी फर्म के पास वर्ष के प्रारम्भ में एक निश्चित स्टॉक होता है, वर्ष की अवधि में वह और माल खरीदती है, कुछ माल बेचती है और वर्ष के अन्त में फिर उसके पास कुछ माल शेप रहता है। यदि खरीदे हुए माल की कीमतों में कोई परिवर्तन न हो तब तो किसी भी समस्या का सामना न करना पड़े। इस स्थिति में प्रारम्भिक तथा अन्तिम शेप माल का तथा वर्ष की अवधि में बेचे गये माल की लागत का मूल्यांकन उन्हीं अपरिवर्तित कीमतों द्वारा निकाल लिया जायेगा। किन्तु समस्या तब उत्पन्न होती है जबकि कीमतों के स्तरों में उतार-चढ़ाव होते हैं। यदि कीमतें बढ़ रही हैं बेची हुई वस्तुओं की लागतें वर्ष के अन्त की लागत के आधार पर निकाली जा रही हैं, तो बेची हुई वस्तुओं की कुल लागत अधिक और लाभ कम प्रतीत होंगे। दूसरी ओर, यदि उनका मूल्य वर्ष के प्रारम्भ की लागत के आधार पर निकाला गया तो बेची गई वस्तुओं की कुल लागत कम होगी और लाभ अधिक प्रतीत होगा।

शेप माल के मूल्य में होने वाले परिवर्तनों का अनुमान लगाने के लिए अनेक रीतियों का उपयोग किया जाता है। एक रीति है जिसमें किसी अवधि (period) अथवा वर्ष के प्रारम्भ में फर्म के पास वर्तमान वस्तु सूची अथवा स्टॉक के सर्वप्रथम प्राप्त भाग की लागत के आधार पर तथा उस अवधि के बीच सर्वप्रथम होने वाली प्राप्ति के आधार पर बेची गई वस्तुओं की लागत को निकाला जाता है। अन्तिम, वस्तु सूची अथवा अन्तिम स्टॉक का मूल्यांकन अवधि के अन्त की लागत अथवा बाजार मूल्य, जो भी कम हो, के आधार पर कर लिया जाता है। इस पद्धति में, मूल्य-वृद्धि की अवधि में रंगे गये विक्री-माल (stock in trade) के बड़े हुए मूल्य से होने वाले लाभ तथा सामान्य व्यापारिक लाभ कुल लाभ में सम्मिलित होंगे। जब कीमतें गिरती हैं तो इस स्थिति में, बेची गई वस्तुओं की लागत उस ऊँची कीमत से आँकी जाती है जो कि वर्ष के आरम्भ में होती है और बाद के समस्त शेप-माल का मूल्यांकन वर्ष के अन्त के बाजार-मूल्य के आधार पर निकाला जाता है और इस हानि की धनराशि को आय में से कम कर दिया जाता है। इस दशा में, कम्पनी के लाभ काफी कम प्रतीत होंगे यद्यपि तब उसने जबकि बेची हुई वस्तुओं की लागत पूर्णतया वर्ष के अन्त में बढ़ती हुई लागत के आधार पर आँकी जाती। माल के मूल्यांकन की यह रीति इस मान्यता पर आधारित है कि वस्तुएँ उसी क्रम से बेची जाती हैं जिस क्रम से वे खरीदी जाती हैं। अर्थात् (FIFO) प्रथम खरीदी जाने वाली वस्तुएँ पहले और बाद में खरीदी जाने वाली वस्तुएँ बाद में बेची जाती हैं। यह रीति उम समय तो ठीक काम करती है जबकि कीमतें स्थिर रहें। किन्तु जब कीमतों में तेजी से उतार-चढ़ाव होते हैं, तो माल का मूल्यांकन ही शुद्ध आय (net income) की घट-बढ़ का मुख्य निर्धारक तत्त्व बन जाता है।

माल अथवा स्टॉक के मूल्यांकन की दूसरी रीति अंग्रेजी के शब्द 'LIFO' के नाम से विख्यात है अर्थात् अन्त में खरीदी जाने वाली वस्तुएँ पहले बेची जाती हैं। इस पद्धति के अन्तर्गत, स्टॉक में की गई प्राथमिक वृद्धि की अपेक्षा अन्तिम वृद्धि में से बिनी की जाती है। बेची गई वस्तुओं की लागत खरीदी गई वस्तुओं की अन्तिम इकाइयों की लागत द्वारा निर्धारित की जाती है। वर्ष के अन्त में शेप माल का मूल्य वस्तुओं की सर्वप्रथम प्राप्त इकाइयों की लागत के आधार पर निकाला जाता है। इस व्यवस्था में, वस्तु सूची अथवा शेप माल के लाभों को आय में जोड़ा अपना उममें से घटाया नहीं जाता।



#### [IV] कम्पनियों के वित्त पर प्रभाव (Effects on Company Finance) :

निगम आय-कर कम्पनियों की वित्त-व्यवस्था की रीतियों पर प्रभाव डालता है। अपने व्यवसाय के विस्तार के लिए कम्पनियाँ, आमतौर पर, अपनी स्वयं की निधियों (funds) का उपयोग करना ही अच्छा समझती हैं। केवल बहुत थोड़ी मात्रा में ही, वे बाजार से उधार लेना अथवा अतिरिक्त सामान्य अंश जारी करना पसन्द करती हैं। उधार में ऋणों का भारी बोझ उठाना अनिवार्य हो जाता है और अतिरिक्त सामान्य अंश स्वामित्व (ownership) को तरल बनाते हैं। अतः निगम आय-कर, यदि भारी मात्रा में लगाया जाता है तो उसमें कम्पनियों की निजी निधियों (owned funds) में कटौती हो जाती है। यही नहीं, इससे चैक कम्पनी की कमाई में कमी हो जाती है अतः यह अतिरिक्त शेयरों की बिक्री को भी कठिन बना देता है। इस स्थिति में, अपनी विस्तार प्रयोजनाओं की वित्तीय-व्यवस्था के लिए कम्पनियाँ उधार लेने (borrowing) को ही एकमात्र उपयुक्त साधन समझती हैं। चूँकि ब्याज को कर योग्य आय में से घटा दिया जाता है अतः निगम आय-कर से न तो इस सम्बन्ध में कोई कठिनाई पंदा होती है और न इस रीति से वित्त की व्यवस्था करने की सागत में ही कोई वृद्धि होती है।

#### निष्कर्ष (Conclusion) .

निष्कर्ष रूप में यह कहा जाता है कि निगम आय-कर के अनेक प्रतिकूल प्रभाव पड़ते हैं। किन्तु यह सिद्ध करना बड़ा कठिन है कि क्या ये प्रभाव वास्तव में ऐसे ही होने लगे हैं? अनेक प्रभाव, जो कि निगम आय-कर से सम्बद्ध कर दिये गये हैं, वस्तुतः निगम आय-कर की वर्तमान व्यवस्था के कारण उत्पन्न नहीं होते अपितु ये तो व्यावसायिक उद्यम पर लगाये जाने वाले किसी भी कर के परिणामस्वरूप उत्पन्न हो जाते हैं। समता एवं न्याय के दृष्टिकोण से भी, इस विषय में काफी विचार-विभिन्नता पायी जाती है। अनेक लोगों का मत है कि यह कर समान्यपूर्ण (equitable) नहीं है क्योंकि यह दोहरे कराधान को जन्म देता है, यह हो सकता है कि यह थोड़ी आय वाले वर्ग के उन अशुधारियों (shareholders) पर, जो कि वैयक्तिक आय-कर से मुक्त हों, कम भार डाले, ऊँची आय वाले वर्ग के अशुधारियों पर यह इसलिए अधिक भारपूर्ण हो सकता है क्योंकि उन पर वैयक्तिक आय-कर की बरे ऊँची होनी है, और यदि कर उन उपभोक्ताओं पर अन्तरित (shift) किया जा सकता है जो कि कम्पनी द्वारा उत्पन्न की गयी और बेची गयी वस्तुओं का उपयोग करते हैं, तब तो यह एक प्रकार का विश्वी कर बन जायेगा और उस स्थिति में इसका भार निम्न तथा मध्यम आय वाले वर्गों पर ही पड़ेगा। निगम कर के बचाव में यह तर्क प्रस्तुत किया जा सकता है कि सम्पूर्ण रूप में (on the whole) कर के भार का वितरण आरोही रीति (progressive manner) में होता है। ऐसा इसीलिए क्योंकि अधिकांश ईनियटी पूँजी उन लोगों द्वारा अधिभुक्त होती है जिनका सम्बन्ध उच्चतर आय वाले वर्गों से होता है। जैसा कि रिचार्ड गूडे (Richard Goode) ने कहा कि करो का सम्पूर्ण ढाँचा निगम आय-कर से युक्त होने पर अधिक आरोही बन जाता है बमुकामले उरो ढाँचे के बिरामे कि उक्त कर सम्मिलित न किया गया हो।

#### कर-योग्य लाभों का माप

##### (Measurement of Taxable Profits)

जैसा कि हम पहले बतला चुके हैं, कर योग्य आय (taxable income) की किसी उप-युक्त एवं सामान्य परिभाषा की रचना करना, उसको सशोधित एवं परिष्कृत करना तथा उसको लागू करना—ये ऐसी समस्याएँ हैं जिन्हें लोक वित्त (public finance) के सम्पूर्ण क्षेत्र की सबसे अधिक चुनौतीपूर्ण समस्याएँ कहा जा सकता है। इस विषय के अध्ययन के लिए ऐसे विस्तृत साहित्य की आवश्यकता है जिसकी रचना एवं जिनके निर्माण में अर्थशास्त्रियों, पसीयों, लेखाकारों (accountants) तथा व्यावसायिकों ने अपना योग्य दिया है। तथापि, इससे यह नहीं समझ लेना चाहिए कि इस समस्या का कोई अन्तिम हल ढूँढ लिया गया है। इसका स्पष्टीकरण कर लगाने के उद्देश्य से कम्पनियों की शुद्ध आय (net income) को परिभाषित करने की गमगमा में ही हो जाता है। कम्पनियों के कर योग्य लाभों का माप करने में दो विशेष समस्याएँ सामने आती हैं, अर्थात् स्टॉक अथवा शेप मान का मूल्यांकन (valuation) तथा मूल्यांकन सम्बन्धी छूट। निगम

प्रभार नहीं लगाया करती हैं, परिणामस्वरूप उन्हें उन वर्षों में करो से मुक्त पूँजी भी वापिस नहीं मिलती। परन्तु इन हानियों को आगे लाभ के वर्षों में नहीं ले जाया जायेगा तो फर्म कभी भी अपनी कर-मुक्त पूँजी प्राप्त करने में समर्थ नहीं होगी। इसी प्रकार, यदि कोई पूँजीगत परिसम्पत्ति अचानक ही अप्रचलित (obsolete) हो जाती है तो उसके परिणामस्वरूप होने वाली हानियों को अगले कई वर्षों में फँसा देने की फर्म की असमर्थता का भी ऐसा ही प्रभाव होगा।

इस प्रकार, वास्तविक मूल्यह्रास प्रसार का निर्धारण करने में कई समस्याएँ सामने आती हैं और इस सम्बन्ध में अधिकांश कठिनाइयाँ इस तथ्य के कारण उत्पन्न होती हैं क्योंकि कर लगाने के लिये वर्ष को इकाई (unit) मान लिया जाता है इस बात को स्वीकार कर लेना अच्छा है कि किसी भी एक वर्ष में निर्धारित मूल्यह्रास प्रभार को अथवा कम्पनी की कर योग्य आय को पूर्णतया ढीक नहीं माना जा सकता। हर अधिकारियों को, सामान्यतः यह बात जरूर देखनी चाहिए कि कम्पनियों को पूँजी पर जो प्रतिफल (returns) प्राप्त हो उन पर कर न लगाया जाए।

### मुद्रा-स्फीति तथा मूल्यह्रास प्रभार (Inflation and Depreciation Charges)

सन् १९३६ से सामान्य मूल्य-स्तर में जो तेजी में वृद्धि हुई है, उसने मूल्य-ह्रास के सम्बन्ध में एक नई समस्या को जन्म दिया है। समस्या, जो कि काफी विवादास्पद बनी रही है, यह है कि मूल्यह्रास छूट का सम्बन्ध पूँजीगत सामान की मूल लागत (original cost) से होना चाहिए अथवा उसकी प्रतिस्थापित या बदनी हुई लागत (replacement cost) से। मुद्रा-स्फीति के कारण मूल्यों में जो वृद्धि होती है उससे पूँजीगत सामान की लागतों में भी भारी वृद्धि हो जाती है। इसका परिणाम यह होता है कि पुराने पूँजीगत सामान पर लगाये गये मूल्यह्रास की धनराशि उस मये पूँजीगत सामान की लागत के लिए पर्याप्त नहीं होती जो कि पुराने पूँजीगत सामान के स्थान पर खरीदना पड़ता है। अतः यह कहा जाना है कि फर्मों को इस बात की अनुमति प्राप्त होनी चाहिए कि वे पूँजीगत सामान की मूल लागत के स्थान पर उसकी बदली हुई नई लागत के आधार पर मूल्यह्रास लगा सकें।

जहाँ अनेक लोगो ने पूँजीगत सामान की बदनी हुई नई लागत को मूल्यह्रास प्रभार का आधार बनाने के पक्ष में तर्क दिये हैं, वहाँ अन्य लोगो ने इस आधार (basis) की कमजोरियों पर भी प्रकाश डाला है। उदाहरणार्थ, यह कहा जाता है कि समता एवं न्याय की माँग तो यह है कि कम्पनी की वेबल उतनी ही पूँजी कर मुक्त (tax free) की जानी चाहिए जितनी कि उसने प्रारम्भ में मूल रूप में निवेश (invest) की थी। यह तथ्य कि पूर्ववत् श्रवसाय जारी रखने के लिए अब अपेक्षाकृत अधिक पूँजी की आवश्यकता है इस नीति को न्यायोचित नहीं ठहराया जा सकता कि कम्पनियों को आय-कर से मुक्त पूँजी की एक सुनिश्चित मात्रा प्राप्त करने की इजाजत दे दी जाये। यह भी कहा जाता है कि पूँजीगत सामान की लागत में होने वाली वृद्धि मूल्य-स्तर (price level) में होने वाली सामान्य वृद्धियों का ही प्रत्यक्ष परिणाम होता है। अतः यदि सामान्य लोगो को स्फीति के विरुद्ध क्षतिपूर्ति के रूप में कोई कर सम्बन्धी राहत नहीं प्रदान की जाती, तो कम्पनियों को ही ऐसी छूट दिये जाने का कोई उचित कारण नहीं है। यह नहीं, वास्तविकता यह है कि कम्पनियों ने तो काफी समय तक स्थिति से लाभ उठाया है और वह यह कि उन्होंने कम मूल्य पर खरीदी गई मशीनरी आदि का उन वस्तुओं का उत्पादन करने में उपयोग किया है जिनमें ऊँची कीमतें बगूल होगी। अतः स्पष्ट है कि स्फीति-काल में उत्पादकों को कोई नुकसान नहीं उठाना पड़ता, इसके विपरीत उन्हें तो अपेक्षाकृत निश्चिन आय वाले वर्षों के व्यय पर और लाभ प्राप्त होता है। अतः कर-मुक्ति (tax exemption) तथा उच्चतर मूल्य-ह्रास सम्बन्धी छूट की माँग करना समता एवं न्याय के आधार पर उचित नहीं है। जैसा कि प्रो० प्रेंस्ट ने कहा है "ऐसा कोई पवित्र धार्मिक आदेश तो है नहीं कि पूँजीगत सामान का प्रतिस्थापन अथवा बदली (replacement) वेबल सचित की गई मूल्य-ह्रास निधियों में ही की जा सकती है। अन्य ऐसी अनेक निधियाँ (funds) (उदाहरणतः, पहले तथा अब के अवितरित लाभ) हैं जिनका उक्त कार्य के लिये उपयोग किया जा सकता है, बजाए इसने कि यह निष्कर्ष निकाला जाए कि अधिक मूल्य ह्रास

यह कहा जाता है कि जब तक कि कर स्थिर (constant) है तथा आरोही नहीं है, चाहे कोई सी रीति क्यों न अपनाई जाए, दीर्घावधि में कुल लाभ तथा कुल कर देयता लगभग एक समान ही हो जाते हैं। यह अवश्य है कि किसी भी रीति (method) का चुनाव करने से उसका प्रभाव कर अदायगियों के समय पर पड़ता है। किन्तु यदि करों की दरें बढ़ती-घटती हैं और आरोही (progressive) है तो किसी भी रीति के चुनाव से उसका प्रभाव करों की कुल दीर्घकालीन देनदार पर पड़ेगा।

यहां यह आवश्यक नहीं है कि हम 'Fifo' और 'Lifo' पद्धतियों की गहराई में जायें और उनके गुणों व अवगुणों की विवेचना करें। यहाँ हमें केवल एक बात अवश्य ध्यान रखनी है। वह यह कि वस्तुसूची अथवा शेप माल का मूल्यांकन करने की समस्या हमारे सामने वर्तमान है और किसी कम्पनी के कर योग्य लाभों की ठीक-ठीक अनुमान लगाने के लिए उस समस्या का कोई समुचित समाधान अत्यावश्यक है। किसी भी रीति को कठोरता से लागू करने से संभव है कि माल की ठीक परिणाम न निकलें। अतः व्यावसायिक फर्मों को इस बात की अनुमति दी जानी चाहिए कि वे स्टॉक के मूल्यांकन की विभिन्न रीतियों में से भुविधानुसार किसी की भी अपना सकें तथा भदलबदल सकें।<sup>6</sup>

### ह्रास अथवा मूल्यह्रास की छूट (Depreciation Allowances)

प्रत्येक कम्पनी के पास अपना भवन, सयन्त्र (plant), पूँजीगत साज-सज्जा (capital-equipment) व कर्त्तव्य आदि होते हैं जो सभी एक वर्ष से अधिक समय तक काम में आते रहते हैं। इस स्थिति में यह उचित है कि उनकी लागत को उन विभिन्न वर्षों में फैला दिया जाए जिनमें कि उनसे काम लिया जाता है। प्रत्येक वर्ष के लिये निर्धारित यह भाग ही मूल्यह्रास प्रभार (depreciation charge) कहलाता है। 'मूल्यह्रास छूट का हिसाब (calculation) इस प्रकार लगाया जाता है कि किसी परिसम्पत्ति (asset) के प्रयोग की अवधि के पश्चात् उसका अनुमानित रद्दी-मूल्य (scrap value) घटाकर उसकी मूल लागत (original cost) ब्रसूल हो जाये।' मूल्यह्रास छूट (depreciation allowance) उस धनराशि को कहा जा सकता है जोकि कम्पनी की परिसम्पत्ति को उसके प्रयोग की अवधि में मुचालू एवं ठीक बनाये रखने के लिये आवश्यक हो। कम्पनी की प्रत्येक वर्ष की कुल प्राप्तियों (gross receipts) में एक भाग विनियोग की गई पूँजी का प्रतिफल होता है। स्पष्ट है कि यह एक व्यय होता है, आय नहीं। इसी कारण इसे कम्पनी के आर्थिक लाभ का एक भाग नहीं माना जा सकता। अतः कर-योग्य लाभों का अनुमान लगाते समय, मूल्यह्रास प्रभार को उसमें से घटा देना चाहिए।

### मूल्यह्रास का निर्धारण करने की कठिनाइयाँ

पूँजीगत साज-सज्जा तथा अन्य परिसम्पत्तियों के मूल्य ह्रास का निर्धारण करने में कई व्यावहारिक कठिनाइयाँ सामने आती हैं। सर्वप्रथम, किसी भी फर्म को इस बात का पूर्णतया ठीक-ठीक ज्ञान कभी नहीं हो सकता कि कोई परिसम्पत्ति कितने वर्षों तक काम करने योग्य रहेगी। फर्म के अनुमान सही भी सिद्ध हो सकते हैं और गलत भी। दूसरे, ऐसी कोई सन्तोषप्रद एवं उपयोगी रीति नहीं है जिसके अनुसार मूल्यह्रास प्रभार को उन वर्षों के बीच बाँटा जा सके जिनमें कि पूँजीगत परिसम्पत्ति (capital asset) प्रयोग में रहेगी। अन्य शब्दों में कहा जा सकता है कि मूल्यह्रास का हिसाब लगाने का कार्य सभी जगह समानान्तर तरीके पर आधारित होता है। तीसरे, किसी विशिष्ट वर्ष में लगाये गये मूल्यह्रास की रकम का कोई छास महत्त्व नहीं होता, क्योंकि बाद के वर्षों में जो समायोजन (adjustments) किये जाते हैं वे शुरू के वर्षों की अपर्याप्त अथवा अत्यधिक धनराशियों की क्षतिपूर्ति कर देते हैं। इसके विपरीत समस्या तो तब उत्पन्न होती है जबकि किसी फर्म को अपनी एक निश्चित मात्रा से अधिक हानियों को आगे लाभ के वर्षों में ले जाने की आज्ञा नहीं होती अथवा तब जबकि वे बरों की दरें आरोही (progressive) होती हैं या उनमें घट-बढ़ होती रहती है। उदाहरण के लिये, भारी हानियों के वर्षों में फर्म मूल्यह्रास

(business corporations) की कुल आय (gross income) में से व्याज तथा किराये को घटाया जाए या नहीं। यह बात सदा स्वीकार की जाती रही है कि कम्पनी अपने ऋण-पत्रों (debentures) पर जो व्याज अदा करती है उसे तो कम्पनी की कर-योग्य क्षमता (taxable capacity) का माप करने के लिए उसकी कुल आय में से घटाया जाना चाहिए, किन्तु अशुधारियों को दिये गये लाभांश नहीं घटाये जाने चाहिये। निगमों अथवा कम्पनियों की कर योग्य आय की परिभाषा से सम्बन्धित यह एक ऐसी समस्या है जो चिरबाल से चली आ रही है। कम्पनी की उस आय पर, जो व्याज अदा करने में उपयोग की जाती है, और उस आय पर जो लाभांश (dividends) देने में व्यय की जाती है। कर लगाते समय किये जाने वाले भेद-भाव को कभी कभी बड़ा तर्कहीन माना जाता है। यही नहीं, यह भी कहा जाता है कि निगमों अथवा कम्पनियों के वित्तीय ढाँचे पर इसका प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है (जिसका उल्लेख हम पहले ही कर चुके हैं)। इस सम्बन्ध में दो सुझाव दिये जाते हैं। पहला तो यह कि लाभांशों को भी कुल आय में से घटाया जाए और दूसरा सुझाव यह है कि दिये गये व्याज को कुल आय में से घटाने की छूट को भी वापिस लिया जाए। यदि पहले सुझाव को स्वीकार किया जाता है तो उसका परिणाम यह होगा कि निगम आय-कर केवल अवतरित लाभों पर ही लगाय जायेगा, वितरित लाभों पर नहीं। इस प्रश्न पर “एकीकरण” शीर्षक के अन्तर्गत आगे विचार रिया गया है। जहाँ तक दूसरे सुझाव का सम्बन्ध है, यह कहा जाता है कि यदि कम्पनी की कुल आय में से व्याज को घटाने की छूट समाप्त की गई तो यह एक बड़ा कठोर पग होगा क्योंकि ऐसा करने से कम्पनियों की कर-देयताओं (tax liabilities) में वृद्धि हो जायेगी।

व्याज के प्रश्न के समान ही, एक अन्य महत्वपूर्ण प्रश्न यह है कि कर्मों द्वारा सम्पत्ति के उपयोग में बर्तने में अदा किये जाने वाले किराये के माय क्या स्पष्टीकरण किया जाए? यदि उधार लिये गये धन पर दिये गये व्याज को कुल आय में से घटाने की व्यवस्था है, तो अदा किये गए किराये को भी इसी प्रकार क्यों न घटाया जाए? सम्पत्ति (property) को प्राप्त करने के लिए उधार लिये गये धन पर व्याज की अदायगी तथा ऐसी ही सम्पत्ति का उपयोग करने के लिए दिये गये किराये की अदायगी में कोई बड़ा आर्थिक अन्तर नहीं है। हाँ, इस सम्बन्ध में अनेक व्यावहारिक कठिनाइयाँ अवश्य हैं। अतः इस समस्या पर—जिसे कि एक आधारभूत (fundamental) समस्या माना जाता है—अधिक विस्तार से विचार कर सकना बड़ा कठिन होगा। निष्कर्ष यह है कि व्यावहारिक कठिनाइयों के कारण तथा सम्प्राप्ति आर्थिक प्रतिक्रियाओं के कारण निगम-कर के आधार को विस्तृत ढंग से अदा किये गये व्याज तथा शुद्ध किराये को उसमें सम्मिलित करना वादनीय नहीं होगा।

### निष्कर्ष (Conclusion)

कर लगाने के उद्देश्य से यदि निगमों अथवा कम्पनियों की आय के साथ समुचित व्यवहार किया जाना है तो उनके लिए यह आवश्यक होगा कि व्यावसायिक निगम अथवा कम्पनी की कर-योग्य आय की एक उचित एवं उपयुक्त परिभाषा की जाए, उसमें स्पष्ट सुधार किया जाए और उसको ठीक प्रकार लागू किया जाए। इस सम्बन्ध में दो महत्वपूर्ण समस्याएँ हैं—एक तो वेप माल के मूल्यांकन (inventory valuation) की और दूसरी मूल्य-ह्रास प्रभार (depreciation charges) की। इस सम्बन्ध में अभी तक कोई अन्तिम हल नहीं खोजा जा सका है और इस स्थिति के जारी रहने तक कर योग्य लाभों की माप का कार्य अपूर्ण एवं अपर्याप्त ही माना जायेगा।

### निगम आय-कर तथा वैयक्तिक आय-करों का एकीकरण

#### (Integration of Corporate and Personal Income-taxes)

लोकवित्त में एक ऐसा प्रश्न, जिस पर व्यापक रूप से विचार किया जाता रहा है, यह है कि व्यक्तियों एवं निगमों की आय पर लगाये जाने वाले करों के बीच क्या सम्बन्ध हो तथा आंशिक या पूर्ण रूप से इन वर्गों का एकीकरण कहाँ तक आवश्यक है? करों के एकीकरण के सम्बन्ध में किया जाने वाला विचार इस मान्यता पर आधारित है कि आय पर कर, जहाँ तक भी सम्भव हो सके, एक समान ढर से लगाया जाना चाहिए—बिना इस बात की परवाह किये कि उस व्यावसायिक समूह का रूप क्या है जिसके द्वारा कि आय कमाई जा रही है? इस भाग में हम

छूट न देने का यह अर्थ होगा कि पूँजीगत सामान का बदल ही न किया जा सकेगा।”<sup>7</sup> अनेक बड़े प्रोत्साहक तथा कम्पेन्सिग इम निष्कर्ष पर पहुँची है कि जैसा कि संयुक्त पूँजी कम्पनियाँ दावा करती हैं, स्थिति सम्बन्धी दशाओं के फलस्वरूप उद्योगों की भौतिक पूँजी का क्षरण नहीं हुआ है।

**मूल्य-ह्रास समस्या तथा अल्पविकसित अर्थव्यवस्थाएँ (Depreciation Problem and Under-developed Economies)**

मूल्य-ह्रास को लागत प्रतिस्थापन पद्धति (replacement cost system of depreciation) को यद्यपि कम्पनियों की कर-योग्य आय के माप के एक सिद्धान्त के रूप में नहीं स्वीकार किया जा सकता, किन्तु फिर भी एक अल्पविकसित देश में विनियोग (investment) को प्रोत्साहन देने वाले एक प्रभावपूर्ण साधन के रूप में अवश्य इसका प्रयोग किया जा सकता है। ऐसे देश की सरकार को विनियोग देने के उद्देश्य से सभी प्रकार की सुविधाएँ प्रदान करनी होती हैं। नई चापू की जाने वाली कम्पनियों के लिए तथा पहले से ही चापू कम्पनियों को विस्तार कार्यक्रमों के लिए जो कर-मुक्ति (tax holidays) तथा कर-मुक्तियाँ (tax-exemptions) प्रदान की जाती हैं उनका उल्लेख पहले ही किया जा चुका है। विनियोग को प्रोत्साहित करने के लिए विशिष्ट आर्थिक सहायताएँ प्रदान की जाती हैं। मूल्य-ह्रास सम्बन्धी उधार छूटें प्रदान करने की कोशिश की जाती है जिससे कि कम्पनियों की कर-देयताओं (tax liabilities) में इस आधार पर कमी की जा सके कि इससे विनियोग को प्रोत्साहन मिलेगा। इस सम्बन्ध में, टूट-फूट की छूटों (wear and tear allowances) को भी पूर्णतया अथवा आंशिक रूप से प्रतिस्थापन लागत के आधार (replacement cost basis) के अनुकूल समायोजित (adjust) करने का प्रयत्न किया जाता है। मूल्य-ह्रास के प्रतिस्थापन-लागत-आधार का औचित्य (justification) समता (equity) के आधार पर नहीं, अपितु उपयुक्तता (expediency) के आधार पर सिद्ध किया जाता है। फिर, यह पद्धति उन फर्मों का लाभ पहुँचायेगी जिनके पास अपेक्षाकृत अधिक मात्रा में पूँजीगत साजसज्जा है और साथ ही उन फर्मों का भी, जो कि अपनी पूँजी पर प्रतिफल की निम्न दर प्राप्त कर रही हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका में अनुभव पर आधारित प्रमाणों से यह प्रकट होता है कि प्रतिस्थापन लागत आधार को लागू करने से भिन्न-भिन्न उद्योगों तथा भिन्न-भिन्न फर्मों को उसके अत्यधिक असमान लाभ प्राप्त होंगे।

प्रतिस्थापन लागत आधार के विरुद्ध, कुछ लोगों ने मूल्य-ह्रास प्रभारों (depreciation charges) तथा विनियोग सम्बन्धी छूटों (investment allowances) के मिश्रण का इस उद्देश्य से सुझाव दिया है जिससे कि अल्पविकसित अर्थव्यवस्था के अन्तर्गत विनियोग को प्रोत्साहन मिल सके। इस स्थिति में, मूल्य-ह्रास प्रारम्भिक अथवा मूल लागत की पूर्ति के लिए गणना जाता है और साथ ही साथ विनियोग के लिए आर्थिक सहायता भी प्रदान की जाती है। यह कहा जाना है कि यह पद्धति विनियोग करने की क्षमता तथा इच्छा में वृद्धि करेगी।

अन्त में कहा जा सकता है कि मूल्य-ह्रास सम्बन्धी छूट की व्यवस्था ने जोखिम उठाने की भारी प्रेरणाएँ प्रदान की हैं, किन्तु देखना यह चाहिए कि इसके लाभ, जहाँ तक भी सम्भव हो सके, सभी उद्योगों को प्राप्त हो सके। मूल्य-ह्रास सम्बन्धी छूटों की व्यवस्था का यदि समुचित रूप में उपयोग किया जाए तो इसमें कर-योग्य निगम-लाभों का माप करने में बड़ी सहायता मिल सकती है।

### दिया गया व्याज तथा शुद्ध किराया (Interest and Net Rent Paid)

बहुत समय पूर्व से ही यह प्रश्न विवाद का विषय बना हुआ है कि व्यावसायिक निगमों

7. A. R. Prest op cit pp. 311-312 "There is no holy writ that replacement of capital equipment can only be met from accumulated depreciation fund. There are many other funds (e.g. past or current undistributed profit) which would have to be exhausted before it could be deduced that inadequate depreciation accounting would mean failure to replace capital equipment."

न्यत कर-भार (incidence of taxation) की समस्या पूर्णतया अर्थशास्त्र के क्षेत्र से ही सम्बन्धित है। यह हो सकता है कि सरकार कोई कर (tax) यह सोचकर लगाये कि उसका द्रव्य-भार (money burden)—जिसे कि आमतौर पर कर-भार कहा जाता है—लोगों के एक विशेष वर्ग पर पड़े। परन्तु कर-भार (incidence of taxation) माँग और प्रति पर निर्भर करेगा जो कि सरकार द्वारा प्रारम्भ में सोचे गये मार्ग के अनुसार क्रियान्वित हो भी सकता है और नहीं भी। इस प्रकार कर-भार की समस्या—जो कि लोकवित्त का बड़ा महत्वपूर्ण विषय है—पूर्णतया अर्थशास्त्र के क्षेत्र के अन्तर्गत आती है। अन्त में, राजकोपीय नीति अर्थात् कराधान, सरकारी व्यय तथा सरकारी ऋण के सम्बन्ध में सरकार की नीति लोकवित्त का एक अत्यन्त महत्वपूर्ण पक्ष है और सन् १९३० की महान् मन्दी के काल से ही यह अधिकाधिक ध्यान आकर्षित करता रहा है। सौ० एफ० बैस्टेबल (C. F. Bastable) के अनुसार, “अर्थशास्त्र के आधारभूत नियमों के अभाव में लोकवित्त के नियमों का निर्माण करना सम्भव नहीं है।”

(II) लोकवित्त तथा राजनीति विज्ञान या शास्त्र का सम्बन्ध (Relationship between Public Finance and Political Science) .

डाल्टन (Dalton) के अनुसार, लोकवित्त, अर्थशास्त्र एवं राजनीति-विज्ञान की मध्यवर्ती सीमा पर स्थित है। इससे यह प्रतीत होता है कि लोकवित्त तथा राजनीति-विज्ञान दोनों का आपस में बड़ा ही घनिष्ठ सम्बन्ध है। वस्तुतः किसी भी देश की आर्थिक नीति एवं लोकवित्त व्यवस्था मुख्य रूप से इस बात पर आधारित होती है कि उस देश का राजनीतिक ढाँचा कैसा है तथा उस देश की राजनीतिक अभिसूयाएँ क्या हैं? राजनीति के नियम कुछ ऐसी कच्ची सामग्री प्रदान करते हैं जिनकी सहायता से हम राजस्व के नियमों का निर्माण करते हैं। ब्रिटेन का संवैधानिक इतिहास (constitutional history) उस संघर्ष (struggle) से भरा पड़ा है जो कि वहाँ के राजा (king) तथा संसद (parliament) के बीच राष्ट्रीय कोष पर नियन्त्रण करने के लिए हुआ करता था। “बिना प्रतिनिधित्व के कराधान एक अत्याचार है” (“Taxation without representation is tyranny”)—यह वह सुप्रसिद्ध नारा था जिससे प्रेरणा लेकर अमरीका के १३ उपनिवेश (colonies) स्वतन्त्र हुए और जिनका नाम ‘संयुक्त राज्य अमरीका’ (United States of America) पड़ा। तथ्य यह है कि मतदान (voting) तथा कराधान (taxation) के बीच एक घनिष्ठ सम्बन्ध होता है। करदाता यह चाहता है कि वह उन तरीकों पर नियन्त्रण करे अपना काम से कम उन्हें प्रभावित अवश्य करे जिनके द्वारा कि सरकार उससे लिये हुए धन को खर्च करती है। धन का उत्पादन एवं वितरण, देश के उद्योगों का स्थायित्व, नियन्त्रण एवं नियमन सम्बन्धी निर्णय, बहुत कुछ हद तक देश का राजनीतिक ढाँचा, राजनीतिक संस्थाओं एवं जनता के राजनीतिक कलेवर पर ही निर्भर रहते हैं।

(III) लोकवित्त तथा मनोविज्ञान का सम्बन्ध (Relationship between public Finance and Psychology)

इनके अतिरिक्त लोकवित्त तथा मनोविज्ञान (Psychology) में भी बड़ा गहरा सम्बन्ध है। चूँकि लोकवित्त मनुष्यों से सम्बन्ध रखता है, अतः इसकी अधिकांश समस्याएँ मानवीय समस्याएँ (human problems) हैं तथा वे मानव-व्यवहार (human behaviour) पर निर्भर करती हैं, और यह मानव-व्यवहार ही मनोविज्ञान की विषय-सामग्री है। कम्पनियों के लाभों पर लगाये जाने वाले कर के मामले को ही लीजिए। चूँकि लाभ “खोखिम उठाने के पुरस्कार” समझे जाते हैं, अतः यदि कम्पनी के लाभों पर कर में वृद्धि की जाये, तो यह हो सकता है कि मिश्रित पूँजी वाले उद्यमों (Joint stock ventures) में होने वाले विनियोग (investment) पर इसका प्रतिकूल प्रभाव पड़े, परन्तु यह भी सम्भव है कि लोगों में जुआ खेलने की भावना (gambling spirit) अत्यन्त तीव्र रूप में विद्यमान हो। अतएव वे औद्योगिक उद्यमों (industrial ventures) में उस समय तक विनियोग करना जारी रखेंगे जब तक कि उनमें खोखिम रहेगी, तथा कुछ न कुछ लाभ प्राप्त होने की सम्भावना रहेगी, अनेक सरकारों ने लोगों की जुए की इस प्रवृत्ति के आधार पर प्रत्यक्ष रूप से पूँजी प्राप्त करने का प्रयत्न किया है। भारत में प्रचलित ‘इनामी बॉण्ड पद्धति’ इसका

एकीकरण के स्वरूप एवं उद्देश्यों पर तथा एकीकरण के लिए अपनायी जाने वाली विभिन्न रीतियों पर विचार करेंगे।

**एकीकरण का स्वरूप तथा उद्देश्य (Nature and Purpose of Integration)**

निगम आय-कर तथा वैयक्तिक आय-कर के एकीकरण की मूलभूत मान्यता के पीछे लोगों का यह विश्वास है कि व्यावसायिक निगम अथवा कम्पनियाँ कर लगाने के लिए उपयुक्त पात्र ही नहीं हैं। एकीकरण का उद्देश्य यह है कि वैयक्तिक आमदनियों के कराधान पर निगम जैसे संगठनों के प्रभाव को न्यूनतम किया जा सके और यदि सम्भव हो तो उसे पूर्णतया समाप्त किया जा सके। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए, कराधिकारियों (tax authorities) से कहा जाता है कि वे निगमों की आमदनियों सहित सभी प्रकार की आय को वैयक्तिक कराधार (individual tax base) के पैमाने से ही नापें। इस उद्देश्य की प्राप्ति का सर्वोत्तम उपाय यह है कि सभी अशुद्धारियों पर कुल लाभ में उनके द्वारा प्राप्त किये गये अपने-अपने भाग के अनुसार ही कर लगाया जाये। इस व्यवस्था में, चूंकि संगठन के सामूहिक स्वरूप को पूर्णतया उपेक्षित कर दिया गया है अतः निगम आय-कर स्वयं ही समाप्त हो जायेगा। इसके विपरीत, अशुद्धारियों पर भी कर तब लगेगा जब वे निगम-लाभ (corporate profit) को लाभांशों (dividends) के रूप में प्राप्त करेंगे। इस पद्धति का मुख्य लाभ यह है कि इससे कम्पनी के लाभों पर उस समय तक कोई कर नहीं लगेगा जब तक कि वे कम्पनी में ही वर्तमान रहेंगे। जैसे-जैसे और जितनी-जितनी मात्रा में वे लाभ अशुद्धारियों के पास लाभांशों के रूप में जाते रहेंगे वैसे-वैसे ही और उतने-उतने लाभांशों के आधार पर ही अशुद्धारियों पर कर लगाया जाता रहेगा। इसके अतिरिक्त, यह पद्धति कम्पनियों को इस योग्य भी बनाती है कि वे अपने विस्तार कार्यक्रमों की वित्तीय व्यवस्था स्वयं अपने ही आन्तरिक स्रोतों से कर सकें।

एकीकरण का एक अन्य वैकल्पिक प्रस्ताव यह भी है कि निगम आय-कर को तो जारी रखा जाए और उन लाभांशों को वैयक्तिक आय के कराधान के क्षेत्र से बाहर रखा जाए जो कि अशुद्धारी निगम-लाभों के अपने भाग के रूप में प्राप्त करें। परन्तु इस प्रस्ताव के सम्बन्ध में एक आपत्ति यह उठायी जाती है कि आरोही कर-ढाँचे (progressive structure) से व्यक्तियुक्त आय के एक बड़े भाग को हटा देने का अर्थ समता एवं ग्याय के सर्वमान्य सिद्धांत का उल्लंघन ही होगा, और यही नहीं, यह बड़ी-बड़ी आमदनियों तथा धनराशियों की जमाखोरी में भी विशेष रूप से सहायक होगा।

निगम आय-कर तथा वैयक्तिक आय-करों के एकीकरण का समर्थन दो आधारों पर किया जाता है—एक तो समता (equity) के आधार पर और दूसरा आर्थिक दृष्टिकोण के आधार पर। समता के दृष्टिकोण से इस बात पर जोर दिया जाता है कि व्यावसायिक निगम या कम्पनी कर लगाने की दृष्टि से उपयुक्त पात्र नहीं हैं और यह कि निगम में लाभों पर विशेष रूप से कर लगाया जाए तो उसे कर की दृष्टि से आय का कोई तर्कसंगत वर्गीकरण नहीं माना जा सकता। पूर्ण एकीकरण से कर-पद्धति में पाया जाने वाला स्वेच्छाचरित्ता अथवा भ्रममानेपन का वह लक्षण भी समाप्त हो जायेगा जिसके अन्तर्गत कि वितरित तथा अवितरित दोनों ही प्रकार के निगम-लाभों पर अशुद्धारियों की अन्य आय को तुलना में न्यूनतम रूप में भारी कर लगाये जाते हैं। इसके अतिरिक्त एकीकरण से कर-पद्धति के आरोही स्वरूप (progressive character) में भी वृद्धि होगी क्योंकि इसके द्वारा एक ऐसा कर समाप्त कर दिया जायेगा जो कि कम आय वाले अशुद्धारियों के विरुद्ध भेद-भाव करता है।

आर्थिक दृष्टिकोण से, इन दोनों ही प्रकार के आय करों के एकीकरण से यह आशा की जाती है कि व्यक्तियों के पास से नई ईन्विस्टी पूँजी अधिक आने के कारण विनियोग (investment) की मात्रा में वृद्धि हो जायेगी। यह भी कहा जाता है कि एकीकरण के कारण चूंकि व्यावसायिक संगठनों के स्वरूप पर तथा उनके द्वारा की जाने वाली वित्तीय व्यवस्था के साधनों पर करों के प्रभाव (tax influence) में कमी हो जायेगी अतः व्यावसायिक उद्यमों एवं उद्योगों में विनियोग का बँटवारा अधिक ठीक प्रकार में हो सकेगा। कुछ लोग यह भी दावा करते हैं कि एकीकरण

(integration) से करो का यह दवाव भी समाप्त हो जायेगा जिसके कारण वस्तुओं की कीमतें बढ़ जाती हैं और मजदूरियाँ कम हो जाती हैं।

निगम तथा वैयक्तिक आय-करो के एकीकरण के प्रश्न के हल के लिए दो प्रभूत उपाय अपनाये जाते हैं। प्रथम उपाय, जिसे कि 'पूर्ण एकीकरण दृष्टिकोण' कहा जाता है, के अन्तर्गत निगमों (corporations) को साझेदारियाँ (partnerships) समझा जाता है। दूसरा उपाय, जिसे 'आंशिक एकीकरण दृष्टिकोण' का नाम दिया जाता है, अदा किये गये निगम-करो के बदले में अश-धारियों को उनकी वैयक्तिक आय पर सम्बन्धी देयताओं में छूट प्रदान करता है। अब हम इन दोनों ही उपायों पर पृथक्-पृथक् विस्तार से विचार करेंगे।

**पूर्ण एकीकरण—साझेदारी रीति (Full Integration—Partnership Method) .**

साझेदारी रीति (partnership method) जो कि पूर्ण एकीकरण करने की एकमात्र रीति है, व्यावसायिक निगम को पूर्णतया उपेक्षित करती है और इसमें कम्पनी की सम्पूर्ण आम-दनियों के लिए प्रत्यक्ष रूप से अशधारियों पर ही कर लगाया जाता है। इस रीति के अन्तर्गत, निगम आय कर का तो परित्याग कर दिया है परन्तु निगम के लाभों में से जो लाभांश दिए जाते हैं उन पर नियमित आय (regular income) के समान ही कर लगाया जाता है। यही नहीं, यहाँ तक कि अवितरित लाभों (undistributed profits) का भी पृथक्-पृथक् अशधारियों के नाम बँटवारा कर दिया जाता है और तदनुसार अशधारियों पर कर लगा दिया जाता है, भले ही वे लाभ चाहे अशधारियों द्वारा प्राप्त न भी किये गये हों। अन्य शब्दों में, यह कहा जा सकता है कि कर के सम्बन्ध में साझेदारियों के साथ जो व्यवहार किया जाता है, वही व्यवहार हम रीति के अन्तर्गत कम्पनियों से किया जाता है। इस प्रकार, इस रीति के अन्तर्गत निगमों अथवा कम्पनियों की सभी आमदनियों पर कर-भार (tax burden) उतना ही पड़ता है जितना कि अन्य किसी आय पर।

यह कहा जाता है कि साझेदारी रीति ऐसी छोटी-छोटी एवं सीमित परिधि वाली प्राइवेट लिमिटेड कम्पनियों अथवा ऐसे निगमों पर लागू होती है जिनमें तथा साझेदारियों में कोई मौलिक भिन्नता नहीं होती। छोटी-छोटी कम्पनियों की कमाई (earnings) का विभिन्न अशधारियों के बीच सरलता से बँटवारा किया जा सकता है। फिर, चूँकि निगम की लाभांश नीतियों के निर्धारण में अशधारियों का प्रत्यक्ष हाथ होता है, अतः वे ऐसी किन्हीं भी कठिनाइयों को दूर कर सकते हैं जो कि कम्पनी की उस आय पर कर लगाने के कारण उत्पन्न हुई हों। वास्तव में उन्हें लाभांश के रूप में प्राप्त हो न हुई हों। दूसरी ओर, साझेदारी रीति बड़ी-बड़ी सार्वजनिक लिमिटेड कम्पनियों (public limited companies) के लिए उपयुक्त नहीं है। इस सम्बन्ध में दो बड़ी कठिनाइयाँ सामने आती हैं। प्रथम कठिनाई तो यह है कि सार्वजनिक लिमिटेड कम्पनी के शेयर अनेक प्रकार के हो सकते हैं और इस स्थिति में निगम की आय का उन भिन्न-भिन्न अशधारियों के बीच बँटवारा करना कठिन होगा। दूसरी कठिनाई यह है कि सीमित अशधारी का कम्पनी के प्रबन्ध पर कोई प्रभाव या नियन्त्रण नहीं होता और न ही वह लाभांश नीति को प्रभावित कर सकता है। इस स्थिति में, अशधारियों का ऐसी राशियों पर कर अदा करने के लिए बाध्य किया जा सकता है जो कि उन्होंने प्राप्त नहीं की हैं (अर्थात् अवितरित लाभ) और जिनके (रकमों के) वितरण पर वे वस्तुतः अपना कोई प्रभाव नहीं डाल सकते। इसका अन्तिम परिणाम यह होगा कि अशधारियों के लिए अनावश्यक कठिनाइयाँ उत्पन्न होंगी और उसके फलस्वरूप पुराने तथा नये उद्यमों में सामान्य अश खरीदने के बारे में लोग हतोत्साहित होंगे।

**निष्कर्ष (Conclusion)**

निष्कर्ष के रूप में कहा जा सकता है कि उपयुक्तता (expediency) तथा मिदान्त (principle), दोनों ही कारणों से निगम-कर तथा वैयक्तिक करो के एकीकरण की साझेदारी रीति (partnership method) का सामान्य रीति (general method) के मुकाबले सीमित ही माना जाता है।



## आंशिक एकीकरण (Partial Integration)

पूर्ण एकीकरण की कमियों के कारण, आंशिक एकीकरण के अनेक सुझाव दिये गये हैं। आंशिक एकीकरण इस मान्यता पर आधारित है कि निगम आय-कर तथा वैयक्तिक आय-कर, दोनों को एक साथ लगाने से दोहरा कराधान (double taxation) हो जाता है। आंशिक एकीकरण के प्रस्तावों द्वारा यह प्रयत्न किया जाता है कि वितरित लाभों के इस तथाकथित (so called) दोहरे कराधान को कम किया जाए अथवा इसे पूर्णतया समाप्त कर दिया जाए। इस रीति का सारांश यह है कि लाभों के उस भाग पर जो कि लाभार्थी के रूप में दिया जाता है, कम्पनी द्वारा अदा किए जाने वाले करों में छूट प्रदान कर दी जाती है। आंशिक एकीकरण की इस रीति को तीन विभिन्न रूपों में अपनाया जा सकता है जिनका विवेचन नीचे किया गया है।

(१) लाभार्थी भुगतान छूट रीति (Dividends paid credit method)—इस रीति में, निगम आय-कर को जारी रखा जाता है और वैयक्तिक आय-कर के स्वरूप में भी कोई परिवर्तन नहीं होता; परन्तु कम्पनियों द्वारा अदा किए गए ब्याज के लिए उन्हें प्रदान की जाने वाली घटौती अथवा छूट के साथ ही साथ भुगतान किए गए लाभार्थी के लिए छूट प्रदान की जाती है। भुगतान किये गए लाभार्थी की पूर्ण छूट प्रदान किए जाने के पश्चात् निगम आय-कर का वितरित लाभों से कोई सम्बन्ध नहीं रहेगा बल्कि यह एक ऐसा निगम-कर होगा जो अवितरित लाभों पर लगेगा। इसी कारण, इस रीति को 'अवितरित लाभ-कर रीति' (undistributed profits-tax method) का भी नाम दिया जाता है।

(२) उगाही रोक रीति (Withholding levy method)—इस रीति के अन्तर्गत, लाभों पर लगाये गये निगम कर को ठीक उसी प्रकार एक रोकी हुई उगाही माना जाता है, जैसे कि मजदूरियों तथा वेतनों पर लगाये गये वैयक्तिक आय-कर के लिए रोकी हुई बमूली (withholding collections)। कम्पनी लाभार्थ-आय पर जो कर अदा करती है उसकी सूचना अशुधारियों को दे देती है। अशुधारी जब अपनी आय-कर देयताओं (income-tax liabilities) का निर्धारण करता है तो वह अपनी आय में लाभार्थी के साथ ही साथ, लाभार्थ-आय (dividend income) पर कम्पनी द्वारा अदा किये गये कर को भी सम्मिलित करता है। अपनी कर-देयता का हिस्सा लगाने के बाद, वह अपने कर (tax) में से कम्पनी द्वारा अदा किये गये निगम-कर का सूचित भाग (reported share) घटा देता है और तत्पश्चात् शेष कर का भुगतान कर देता है। परन्तु यदि उसकी कुल आम इतनी है कि 'रोकी हुई धनराशि' (with-held amount) उसकी कुल आय कर देयता से अधिक हो जाती है तो उसे शेष धनराशि वापिस मिल जाती है। इस रीति से लाभार्थ-आय के साथ पूर्णतया समान एक न्याययुक्त व्यवहार का आश्वासन मिलता है।

(३) प्राप्त लाभार्थ जमा रीति (Dividend received credit method)—इस रीति में—जैसे कि 'प्राप्त लाभार्थ जमा रीति' (dividends received credit method) का नाम दिया जाता है—निगम लाभ-कर को तो जारी रखा जाता है परन्तु प्राप्त किये गये लाभार्थों को वैयक्तिक आय-कर की दरों के एक भाग से मुक्त कर दिया जाता है। यह रीति सन् १९३६ से पूर्व संयुक्त राज्य अमेरिका में अपनाई गई थी।

यहाँ यह बात ध्यान देने योग्य है कि प्रथम दोनो रीतियाँ, अर्थात् लाभार्थ भुगतान छूट रीति तथा उगाही रोक रीति, ऐसी बनाई जा सकती है कि उनके द्वारा प्रत्येक अशुधारी पर तथा निगम पर पूर्णतया एक समान कर लगे। दोनों ही प्रकार की रीतियाँ लाभार्थी तथा अन्य व्यक्तिगत आय पर लगने वाले करों की पूर्णतया समान कर सकती हैं। यही नहीं, ये वितरित लाभों पर लगने वाले निगम कर के किसी भी बांझित भाग को पूर्णतया समाप्त भी कर सकती हैं। इसके अतिरिक्त यह बात भी गौर करने योग्य है कि पहली रीति तो कम्पनी-स्तर पर समायोजन (adjustment) करती है और दूसरी रीति वैयक्तिक कर-दाता के स्तर पर। यही नहीं, तथ्य यह भी है कि दोनों ही प्रकार की योजनाओं से स्टॉक पर मिलने वाले प्रतिफल में, बिना इस बात की परवाह किये कि मालिक (owner) की आय क्षतिनी है, समान मात्रा में ही वृद्धि होगी। किन्तु इसके विपरीत, तीसरी रीति के अन्तर्गत जो लाभ प्राप्त होंगे वे विभिन्न कर-दाताओं के लिए भिन्न-भिन्न होंगे।

जिन अशधारियों की आय कम है और जिन पर वैयक्तिक आय-कर नहीं लगता है, उन्हें उस छूट का लाभ प्राप्त नहीं होगा जो कि प्राप्त किये गये लाभों पर दी जाती है। अन्य सभी अशधारियों को प्राप्त किये गये लाभों की धनराशि पर समान रूप से कर-घटौती की छूट प्राप्त होगी।

### निष्कर्ष (Conclusion)

यह आवश्यक नहीं है कि आंशिक एकीकरण की इन विभिन्न रीतियों का अधिक गहन अध्ययन किया जाए। यह कहा जा सकता है कि इन सभी रीतियों में 'लाभांश भुगतान छूट रीति' (dividends paid credit method) सर्वश्रेष्ठ है। परन्तु जहाँ तक छोटे तथा सीमित परिधि वाले व्यवसाय का प्रश्न है, उसके लिए सांकेदारी नीति सर्वोत्तम है।

अन्त में, यह कहा जा सकता है कि द्वितीय विश्वयुद्ध के एकदम पूर्व तथा उसके पश्चात् वैयक्तिक आय-कर तथा निगम आय कर के एकीकरण की आवश्यकता को व्यापक महत्ता एवं साम्यता प्राप्त हुई है। पर अभी हाल के कुछ वर्षों में इसके विपरीत अब इस विचार को अधिकाधिक समर्थन प्राप्त हुआ है कि कर लगाने की दृष्टि से तथा सामान्य राजकीय तरीकों के आधार पर कर को अधिकाधिक न्यायोचित बनाने की दृष्टि से यह आवश्यक है कि कम्पनियों का पृथक् अस्तित्व मानकर ही उनसे व्यवहार किया जाये।

### कुछ चुने हुए सन्दर्भ ग्रन्थ

- 1 Richard Goode    The Corporation Income-Tax Chap 3, 7, 10.
- 2 A. R. Prest        Public Finance, Chapters 16 and 17.
- 3 John Due          Government Finance, Chapter 18.

### UNIVERSITY QUESTIONS :

- १ निगम आय का कराधान से क्या आशय है ? क्या आपकी सम्मति में व्यावसायिक निगमों पर कर लगाया जाना चाहिए ?  
What is meant by Corporation Income Tax ? Should in your opinion the Business Corporations be taxed ?
- २ निगम आय-कर के आर्थिक प्रभावों की विवेचना कीजिए।  
Discuss the economic effects of Corporation Income-tax
३. निगमों के कर योग्य लाभों के माप को समझाइए।  
State and explain the measurement of taxable profit of Corporations.
४. निगम आय-कर तथा वैयक्तिक आय-करों के एकीकरण पर एक टिप्पणी लिखिए।  
Write a note on integration of Corporation and Personal Income-taxes
- ५ निम्नलिखित पर टिप्पणियाँ लिखिए —
  - (i) हितानुसार सिद्धान्त (The Benefit Theory)
  - (ii) कर अदा करने की सामर्थ्य का सिद्धान्त (Ability to-pay Theory)
  - (iii) ह्रास की छूटें (Depreciation Allowances)
  - (iv) ह्रास समस्या तथा अल्प-विकसित अर्थव्यवस्थाएँ (Depreciation problem and underdeveloped economies)

## व्यय का कराधान (Expenditure Taxation)

### प्रारम्भिक—व्यय के कराधान की आवश्यकता (Need of Expenditure Taxation)

यद्यपि यह बात सामान्य रूप से स्वीकार की जाती है कि आय (income) किसी भी व्यक्ति के आर्थिक कल्याण (economic welfare) का सबसे अधिक उपयुक्त मापक है, पर इसके बानजूर, कराधान के आधार के रूप में व्यय (expenditure) को भी आय का प्रमुख विकल्प (alternative) माना जाता है। शताब्दियों पूर्व हॉब्स (Hobbes) के समय से ही इस सम्बन्ध में अनेक तर्क दिये जाते रहे हैं कि कराधान की दृष्टि से व्यक्ति की आय के मुकाबले उसके व्यय पर अधिकाधिक, और कुछ लोगों के अनुसार पूर्ण भरोसा किया जा सकता है।<sup>1</sup> १७वीं शताब्दी में ही हॉब्स ने लिखा था कि "कर लगाने में समता एवं न्याय से आसय एकसा उपभोग करने वाले व्यक्तियों के धन की समानता से उतना नहीं, जितना कि धन के उस भाग की समानता से है जिसका कि वे उपभोग करते हैं। वह कौन-सा कारण है जिसकी वजह से उस व्यक्ति पर अधिक कर लगाया जाए जो अधिक परिश्रम करता है और अपने परिश्रम के फल को अपने पास बचाकर थोड़ा सा उपभोग करता है, वमुकाबले उस व्यक्ति के जो सुस्त जीवन बिताता है, कम कमा पाता है और जो कमाता है उसे सबका सब इसलिये खर्च कर देता है क्योंकि वह समझता है कि उसे अन्य व्यक्ति की तुलना में समाज के धन से और अधिक सुरक्षण नहीं प्राप्त हो सकेगा ? परन्तु जब कर ऐसी वस्तुओं पर लगाये जाते हैं जिन्हें कि सभी लोग उपभोग करते हैं तो उस स्थिति में प्रत्येक व्यक्ति वस्तु के उस भाग पर समान रूप से कर अदा करता है जिसका कि वह उपयोग करता है। इस स्थिति में कुछ लोगों की विलासिता पूर्ण किजूल खर्चों द्वारा समाज के धन का दुष्प्रयोग भी नहीं होता है।" इस प्रकार हॉब्स ने समानता एवं न्याय के आधार पर इस बात का समर्थन किया कि लोगों पर उनके द्वारा किये गये उपभोग के अनुसार ही कर लगाया जाए।

इसके पश्चात्, १९वीं शताब्दी में जॉन स्टुअर्ट मिल (John Stuart Mill) ने तर्क प्रस्तुत किये और 'आय तथा सम्पत्ति वर पर सन् १८६१ की चुनाव समिति (Select Committee), के समक्ष विशेष रूप से व्यय-कर के पक्ष का समर्थन किया। बाद में, इंग्लैण्ड में मार्शल और पीगू

१. व्यय-कर के सम्बन्ध में निकोलस कॉल्डोर ने "An Expenditure Tax" नामक अपनी पुस्तक में एक बड़ा सुन्दर ऐतिहासिक उद्धरण दिया है। देखिए उक्त पुस्तक की पृष्ठ संख्या ११-१७।

ने समुक्त राज्य अमेरिका में इविंग फिशर ने और इटली में इनीडी ने प्रत्यक्ष करों के आधार के रूप में व्यय का समर्थन किया। किन्तु प्रत्येक समय ही व्यय पर लगाये जाने वाले कर को सिद्धान्त रूप में तो अच्छा माना गया, पर बाद में उसे इसलिये छोड़ दिया गया क्योंकि प्रशासनिक दृष्टि से इसे लागू करना अमम्भव सिद्ध हुआ। उदाहरण के लिए, मार्शल ने यह विचार व्यक्त किया कि व्यक्तिगत व्यय पर लगाया गया क्रमबद्धी कर (graduated tax) अन्य प्रकार के सभी प्रत्यक्ष या परोक्ष करों से श्रेष्ठ है परन्तु साथ ही उसने व्यय-कर को एक "काल्पनिक लक्ष्य" (Utopian goal) बनाया। कोल्विन ने राष्ट्रीय गृहण व कराधान की काल्विन समिति (Colwyn Committee) के समक्ष माफी देते हुए व्यय-कर को यह कहते हुए रद्द कर दिया कि "सैद्धान्तिक दृष्टि से तो यह कर संभवतः उचित है परन्तु व्यावहारिक दृष्टि से उसको लागू करना संभव नहीं।"<sup>2</sup> इस प्रकार, अधिकांश अर्थशास्त्रियों ने एक सैद्धान्तिक मामले के रूप में ही इस प्रश्न पर विचार किया। इविंग फिशर ने पहले नक़्क़ इस प्रश्न पर सैद्धान्तिक रूप में ही विचार होता रहा। बाद में फिशर ने यह बतलाया कि व्यय-कर को किस प्रकार एक व्यावहारिक रूप दिया जा सकता है। यहाँ तक कि सन् १९५०-५१ तक में भी, लाभ तथा आय के कराधान पर विचार के लिए नियुक्त शाही आयोग (Royal Commission) ने व्यय कर की अपनी विषय-सूची में सम्मिलित करने में इस्कार कर दिया। भारत में व्यय कर सन् १९५७ में लगाया गया था तथा १९६२-६३ में हटा लिया गया। सन् १९६४-६५ में इसे पुनः लगाया गया किन्तु १९६६-६७ में इसे हटा दिया गया। भारत में यह कर इस उद्देश्य में लगाया गया था कि इससे बचत की प्रवृत्ति को प्रोत्साहन मिलेगा तथा सरकार की आय में वृद्धि होगी। किन्तु दुर्भाग्यवश इन उद्देश्यों की पूर्ति में सफलता प्राप्त नहीं हो सकी और इस प्रकार अन्त में सन् १९६६-६७ में भारत में इसे समाप्त कर दिया गया।

कर अदा करने की सामर्थ्य के मापक के रूप में—व्यय बनाम आय (Expenditure Versus Income as the Index of Ability)

सोचवित्त के लेखकों ने आय-कर को कराधान (taxation) का एक आदर्श रूप माना है। साधारणतया आय को ही व्यक्तिगत करदाता की कर अदा करने की क्षमता के एक पूर्ण माप के रूप में मान्यता दी गई है। आय पर प्रत्यक्ष रूप से लगाया गया कर सामान्यतः अन्तः किसी पर अन्तरित (shift) नहीं किया जा सकता है। इसी कारण यह कर आमतौर पर उन्हीं लोगों पर पड़ता है जिन पर कि यह लगाया जाता है। इस कर में प्रत्येक करदाता की व्यक्तिगत परिस्थितियों के अनुसार, अर्थात् उसके परिवार के आकार तथा चिकित्सा एवं शिक्षा सम्बन्धी व्यय आदि के अनुसार, कमी-बेसी किये जाने की क्षमता है। अन्त में, इस कर को आखिर तक क्रमबद्धी अपवा आरोही (graduated) बनाया जा सकता है। और इस प्रकार यह समता एवं न्याय की प्रचलित विचारधाराओं की बसोटी पर भी खरा उतरता है। इसके अतिरिक्त, यह भी कहा जाता है कि आय-कर विभिन्न प्रकार के खर्चों के मध्य तटस्थ (neutral) रहता है, जबकि वस्तु करों (Commodity taxes) में यह विभेदना नहीं पायी जाती। वस्तु कर तो कर दाताओं को इस बात के लिए प्रेरित करते हैं कि वे अपने खर्चों को इस प्रकार पुनर्व्यवस्थित करें कि जिनमें ऐसी वस्तुओं के प्रयोग में विकास हो सके जिन पर भारी कर लगे हैं। इस प्रकार, आयकर एक अच्छे कर की सभी शर्तों को पूरा करता है।

किन्तु इसके बावजूद, व्यय-कर के समर्थक व्यक्तिगत करदाता की कर अदा करने की सामर्थ्य के माप के रूप में आय के तथावित्त लाभों पर आपत्ति करते हैं। यह तो संभव हो सकता है कि आय-कर के सब लाभों को स्वीकार कर लिया जाए, परन्तु मुख्य प्रश्न यह है कि क्या आय व्यक्ति की करदेय क्षमता (taxable capacity) को मापने की सबसे अधिक सन्तोषजनक एवं सही बसोटी है?

व्यक्तियों के मामले में करदेय क्षमता की विचारधारा की व्याख्या हम पहले ही कर चुके हैं, अतः यहाँ उन सभी तर्कों की फिर से दोहराने की कोई आवश्यकता नहीं है। कर अदा करने की योग्यता के अनुसार कराधान (taxation according to ability) एक ऐसा सर्वमान्य

2. Kaldor An Expenditure Tax p 12, "It was perhaps theoretically sound but it was practically impossible"

सिद्धान्त है जिसे न केवल राजनीति एवं अर्थशास्त्र के लेखकों ने, अपितु जनता ने स्वीकार किया है परन्तु कर अदा करने की योग्यता की विचारधारा का विश्लेषण विभिन्न लेखकों ने भिन्न-भिन्न प्रकार से किया है। १९वीं शताब्दी में जे० एस० मिल (J S Mill) ने "ऐसे कराधान (taxation) का समर्थन किया जो साधनों (means) के अनुसार आरोही (progressive) हो।" परन्तु इस व्याख्या से दो कठिनाइयाँ सामने आईं। एक तो यह कि 'साधनों का ठीक-ठीक अर्थ क्या है; और दूसरी यह कि कर को किस सीमा तक आरोही बनाया जाए कि जिससे समता एवं न्याय की प्रचलित विचारधारा का सही रूप में अनुसरण हो सके?

"साधनों" (means) की सर्वाधिक व्यापक रूप से स्वीकृत परिभाषा के अनुसार इसका अर्थ है "व्यय करने की शक्ति (spending power), अर्थात् अपनी निजी व्यक्तिगत आवश्यकताओं को सन्तुष्ट करने की व्यक्ति की योग्यता अथवा शक्ति। लोगों का यह विश्वास है कि करदेय क्षमता के मापक के रूप में वास्तविक व्यय की तुलना में 'व्यय करने की शक्ति' की विचारधारा अधिक श्रेष्ठ है। इसका आंशिक कारण तो यह धारणा है कि वास्तविक व्यय (actual expenditure) के मुकाबले व्यय-शक्ति पर लगाया गया कर अधिक आरोही होता है, क्योंकि एक निश्चित न्यूनतम सीमा के पश्चात्, किसी व्यक्ति की व्यय करने की शक्ति जितनी अधिक होती है, उसको उतने ही कम अनुपात में व्यय करने की सम्भावना होती है। इसका दूसरा आंशिक कारण लोगों का यह सामान्य मत है कि कराधान की एक न्यायपूर्ण पद्धति, जहाँ तक भी सम्भव हो सके, व्यक्तियों के निर्णयों एवं उनकी मानसिक प्रवृत्तियों से स्वतन्त्र होनी चाहिए। इस स्थिति में यह अच्छा है कि व्यक्ति की करदेय क्षमता के एक अधिक उपयुक्त मापक के रूप में उस धनराशि को मान्यता दी जाए जिसे कि वह व्यक्ति खर्च कर सकता है, अमुकबले उस धनराशि के जिसे कि वह खर्च करने का निर्णय करे।

### व्यय-कर के पक्ष में तर्क

#### [The Case for an Expenditure-Tax]

#### (१) आय-कर की कमियाँ (Weaknesses of Income-Tax) :

व्यय-कर के पक्ष में जो तर्क दिये जाते हैं उनका उद्भव स्थान ये कमियाँ हैं जो कि किसी व्यक्ति की कर अदा करने की योग्यता के एकमात्र आधार के रूप में आय के अन्तर्गत पाई जाती हैं। जैसा कि कैल्डोर ने कहा है कि "कोई भी कर-व्यवस्था, जिसके अन्तर्गत उपभोग तथा बचत दोनों (अर्थात् आय) पर कर लगाया जाता हो, यह निश्चित है कि देर अथवा सवेर अपने लक्ष्य से पथभ्रष्ट हो जायेगी और विभिन्न व्यक्तियों के बीच समता एवं न्याय की दृष्टि से उसके गम्भीर परिणाम होंगे।" व्यय-शक्ति (spending Power) के स्रोत—अर्थात् आय, अनेक हैं और एक द्वारे से भिन्न है। इस भिन्नता के कारण ही इन स्रोतों को किसी एक ही समान मापदण्ड से नहीं मापा जा सकता। उदाहरण के लिए, भ्रष्टाचार, एवं बेतन्हे के रूप में होने वाली आय, एक नियमित एवं समान प्रवाह (flow) की सूचक होती है, जबकि स्टॉक तथा अशो अथवा असल सम्पत्ति के व्याज के रूप में होने वाली आय का रूप कुछ भिन्न होता है। इन धार के स्रोतों से न केवल आय ही प्राप्त होती है, बल्कि बेची जा सकने वाली उस सम्पत्ति पर अधिकार होने से व्यक्ति को एक ऐसी सम्भाव्य व्यय-शक्ति (potential spending power) प्राप्त होती है जो उससे होने वाली आय से बिल्कुल पृथक् होती है। इसी प्रकार, पूर्णतया लाभों के रूप में होने वाली आय अथवा उपहार (gift) और वसीयत (bequests) के द्वारा प्राप्त होने वाली आय पूर्णतया अनियमित होती है तथा उस पर बिल्कुल निर्भर नहीं रहा जा सकता। वर्तमान आय-कर पद्धति अत्यधिक मनमानेपन पर आधारित है क्योंकि कुछ किस्म की वस्तुओं को तो यह कर-मुक्त कर देती है, कुछ के साथ यह प्राथमिकता का व्यवहार (Preferential treatment) करती है और कुछ आमदनियाँ ऐसी हैं जिन पर यह पूरी शक्ति से कर लगाती है। इसीलिए यह कहा

3. Kaldor : An Expenditure Tax, p. 46 "Any system which sets out to tax consumption plus saving (i. e. income) is bound to fall long or short of its object, with serious consequences for equity as between persons."

जाता है कि आय की कोई उचित परिभाषा मिलने की कठिनाई के भी अथवा आय को वर अदा करने की योग्यता की एक सही कसौटी नहीं माना जा सकता। अनेक विभिन्न प्रकार के स्रोतों (sources) से प्राप्त होने वाली आय को व्यय-शक्ति (spending power) की एक ऐसी समान इकाई (common unit) का रूप नहीं दिया जा सकता जो किसी निर्धारित कसौटी पर कसी जा सके। समस्याएँ इसलिये उत्पन्न होती हैं क्योंकि वाम से होने वाली आमदनियाँ एवं सम्पत्तियों से होने वाली आमदनियों के बीच, आय के अस्थायी एवं स्थायी स्रोतों के बीच वास्तविक एवं काल्पनिक पूँजीगत लाभों के बीच, नियमित एवं पूर्णतः अनियमित स्रोतों के बीच तथा इसी प्रकार की अन्य विभिन्न आमदनियों के बीच तुलना करना एवं उन्हें समरूप देना सम्भव नहीं होता है। इसीलिए यह सुझाव दिया जाता है कि व्यक्ति की वरदेय समता के माप के रूप में उसके द्वारा बिये जाने वाले वास्तविक व्यय को ही आधार मानना चाहिए।

इसके अनिश्चित, आय-कर के दो ऐसे मूलभूत दोष हैं जिनका विशेष रूप से उल्लेख किया जा सकता है। पहला है आय-वर का बहु प्रतिकूल प्रभाव, बचत (saving) तथा पूँजीनिर्माण (capital formation) पर पड़ता है। चूँकि उपभोग के लिए काम आने वाली आय तथा बचत की जाने वाली आय में कोई अन्तर नहीं किया जाता, अतः आय-कर सामान्यतः बचत पर ही पड़ता है। फिर कर की दर चूँकि अत्यधिक आरोही (highly progressive) होती है और उसके परिणामस्वरूप ऐसी बड़ी-बड़ी आमदनियों पर ही भारी वर लगाये जाते हैं जो कि किसी अर्थव्यवस्था (economy) के अन्तर्गत स्पष्ट रूप से बचत का सबसे बड़ा स्रोत बनाती हैं, अतः इस स्थिति में निश्चित रूप से बचतों में काट-छाँट हो जाती है। आय-कर का दूसरा दोष यह है कि यह कर-दाताओं को बड़ी मात्रा में ऐसे अवसर प्रदान करता है कि वे आय को छिपा सकें और वर से बच सकें। कर के आरोहण की दर (rate of progression) जितनी तीव्र होती है, कर-दाता को कर टालने तथा उससे बचने का उतना ही अधिक प्रलोभन मिलता है और सच्चाई यह है कि आय-कर की स्थिति में, देश में जो भी बचत और पूँजी का निर्माण होता है वह वस्तुतः करो को छिपाने (tax evasion) तथा करो को टालने अथवा कर परिहार (tax avoidance) के कारण ही सम्भव होता है।

### व्यय की यथार्थ एवं सक्षिप्त परिभाषा (Expenditure can be Defined Precisely)

कैलंडर का कहना है कि व्यय-वर आय-कर की तुलना में दो कारणों से अधिक श्रेष्ठ है, एक तो इसलिये क्योंकि वराधान के आधार के रूप में आय के मुकाबले व्यय की परिभाषा अधिक यथार्थरूप में की जा सकती है, और दूसरे इसलिये क्योंकि आय की अपेक्षा व्यय करदेय क्षमता का अधिक अच्छा सूचक है। विभिन्न स्रोतों से प्राप्त होने वाली आमदनियों की जहाँ यथार्थरूप में तुलना भी नहीं की जा सकती, वहाँ “सभी व्ययों में एक ऐसे मापदण्ड के रूप में समता स्थापित की जाती है जिसके अन्तर्गत वे सभी (व्यय) रहन-सहन के वास्तविक स्तरों (actual standards of living) का प्रतिनिधित्व एवं समर्थन करते हैं।” व्यय-वर के अन्तर्गत यह भी आवश्यक नहीं होता कि इस बात का पता लगाया जाए कि कौनसी आय कहाँ तक अर्जित (earned) अथवा अनर्जित (unearned) अस्थायी अथवा स्थायी और वास्तविक अथवा काल्पनिक है। उदाहरण के लिए, पूँजीगत लाभ (capital gains) यदि वास्तव में खर्च हो गये हैं—फिर चाहे प्राप्तकर्ता उनको वास्तविक (genuine) समझे अथवा काल्पनिक (fictitious)—वे खर्च की श्रेणी में ही गिने जायेंगे। अतः इस सम्बन्ध में मूलतर्क (basic argument) यही है कि किसी व्यक्ति की वर अदा करने की योग्यता का माप करने के लिये आय की तुलना में व्यय ही एक अच्छा आधार है।

(२) उपभोग की असमानताओं को कम करने में प्रभावशाली (Effective in reducing inequalities in consumption) :

व्यय कर का इस आधार पर भी समर्थन किया जाता है कि जाय-वर के मुकाबले यह उपभोग सम्बन्धी असमानताओं को कम करने का एक अधिक प्रभावपूर्ण साधन (effective mean) है। पूँजीगत लाभ तथा अनियमित स्रोतों (irregular sources) से होने वाली अन्य कोई आय

करो से बच सकती है परन्तु व्यय-कर के द्वारा वे उसी सीमा तक तो पकड़ में आ ही सकते हैं जहाँ तक कि वे व्यय किये जाएँ। इसी प्रकार, यदि संचित पूँजी (accumulated capital) में से वधिव्यय (dissaving) किया जाये तो उस पर भी व्यय-कर के अन्तर्गत तो कर लगेगा किन्तु आय-कर के अन्तर्गत नहीं लगता। इन बातों के आधार पर यह कहा जा सकता है कि आय-कर के मुकाबले व्यय-कर के कुछ अतिरिक्त लाभ है। परन्तु वास्तविक कठिनाई इस बात का पता लगाने में होती है कि इसके द्वारा उपभोग सम्बन्धी कितनी असमानताएँ कम हो सकेंगी। वैसे तो व्यय-कर के एक आलोचक (critic) प्रो० प्रेस्ट तक का यह कहना है कि “यदि हम दोनों ही करो (आय-कर तथा व्यय-कर) को उपभोग सम्बन्धी समानता लाने वाले एक अधिक श्रेष्ठ उपाय के रूप में तोलें, तो हम यह पायेंगे कि व्यय-कर में (भले ही हम व्यय-कर को परान्द करते हो अथवा नहीं) ऐसी सम्भावनाएँ वर्तमान हैं जो कि किसी एक समय से व्यक्तियों अथवा व्यक्तियों के समूहों के बीच और साथ ही पृथक् समयों में भी, उपभोग सम्बन्धी समानताएँ अधिक मात्रा में उत्पन्न करती हैं।”

(३) बचत तथा पूँजी-निर्माण को प्रोत्साहित करता है (Stimulates saving and capital formation) :

व्यय-कर के पक्ष में एक बड़ा महत्वपूर्ण तर्क यह दिया जाता है कि यह कर पूँजी बचतों को मुक्त कर देता है अतः यह पूँजी के निर्माण को प्रोत्साहित करता है। यदि आय के उस भाग पर, जो कि बचतों के रूप में रख लिया गया है, कोई कर नहीं लगाया जाता है तो इससे उन लोगों अथवा वर्गों (groups) के हाथों में, जो कि काफी बचतें करते हैं, न केवल अधिक आय ही वर्तमान रहती है अपितु उन्हें बचत करने की और प्रेरणा भी मिलती है। एक अल्प-विकसित देश के लिये तो यह तर्क बड़ा ही उपयुक्त है जहाँ कि पूँजी की अत्यधिक एवं तीव्र आवश्यकता होती है। परन्तु एक उन्नत देश (advanced country) के लिये, जहाँ कि पूँजी-निर्माण की दर पर्याप्त हो, यह हो सकता है कि यह तर्क बजनदार प्रतीत न हो। इन सब बातों के अतिरिक्त, बचतों में वृद्धि सम्बन्धी इस तर्क की विशेष आलोचनाएँ की जाती हैं जो कि निम्न प्रकार हैं—

(१) यह कहा जाता है कि पूँजी के निर्माण की दर केवल द्रव्य-पूँजी (money capital) की प्राप्ति पर ही निर्भर नहीं होती, अपितु उपभोग की वस्तुओं की विप्री पर भी निर्भर होती है। बचतों की मात्रा में यदि वृद्धि होती है तो यह आवश्यक नहीं है कि द्रव्य-पूँजी की माँग में भी उसके साथ ही आप से आप वृद्धि हो जायेगी, क्योंकि द्रव्य-पूँजी की माँग में होने वाली वृद्धि तो इस बात पर निर्भर होती है कि विनियोग (investment) के अवसर तथा सुविधायें कहाँ तक उपलब्ध हैं। वस्तुस्थिति यह है कि विनियोग, उपज (output), राष्ट्रीय आय तथा रोजगार के वास्तविक स्तर (actual level) में केवल तभी वृद्धि होगी जबकि बचतों को कर-मुक्त करने से उसके द्वारा विनियोग करने की प्रेरणाएँ प्राप्त हों।

(२) यह हो सकता है कि इस बात का विश्वास करने का कोई कारण न हो कि पूँजी-निर्माण की चाल दर (existing rate) इष्टतम वाञ्छित दर (optimum needed) दर से कम है। यदि पूँजी-निर्माण की वास्तविक दर इतनी कम है कि उसमें की जाने वाली किसी भी वृद्धि से थोड़े ही वर्षों की अवधि में रहन-महन के स्तरों में तीव्र वृद्धि हो जाये—और अनेक अल्प-विकसित देशों में ऐसा ही होता है—तब तो व्यय-कर के द्वारा बचत की उच्चतर दर के लिए गति देने वाले प्रोत्साहन को व्यापोजित ठहराया जा सकता है। किन्तु यदि पूँजी-निर्माण की दर पहले से ही पर्याप्त ऊँची है अथवा यह इष्टतम दर है, तब उस स्थिति में इस बात की कोई आवश्यकता नहीं है कि बचतों को और अधिक प्रोत्साहन देने की नीति अपनाई जाये।

4. A. R. Prest : Public Finance p. 130. “If we are judging the two taxes (income and spending taxes) as methods of securing greater equality of consumption “the expenditure tax carries with it, whether we like it or not, the potentiality of consumption over time as well as between any two any individuals or groups of individuals at any one time.”

(३) यह कहा जाता है कि बचतों को कर-मुक्त करने से धन के वितरण में होने वाली असमानता में और वृद्धि हो जायेगी क्योंकि इसके द्वारा बड़ी-बड़ी धनराशियों का संचय करना अत्यधिक सरल हो जायेगा। यह बात केवल कुछ सीमा तक ही सच है और इसमें अधिक बजन नहीं है। इसका एक कारण तो यह है कि धन के संचय (accumulation of wealth) को व्यय-कर में अवरोधन अथवा आरोहण (progression) का उपयोग करके नियन्त्रित किया जा सकता है। दूसरे, व्यय-कर की उस स्थिति में भी न्यायोचित ही ठहराया जा सकता है, जबकि यह विशिष्ट आदमियों को उत्तम (enterprise) के द्वारा धनी होने का अवसर प्रदान करे। ऐसी स्थिति में, पूँजीमय की वृद्धि में स्पष्टतः सामाजिक लाभ निहित होता है और यह लाभ सामाजिक अथवा आर्थिक असमानता के भेद में होने वाली किसी भी हानि को दूरस्त करता है। इसमें अतिरिक्त, उत्तराधिकार करों (inheritance taxes) का उपयोग करके संचय तथा उसके केन्द्रीयकरण के सम्बन्ध में अधिक सावधानी बरती जा सकती है।<sup>१६</sup>

### निष्कर्ष (Conclusion)

किन्तु उपर्युक्त आलोचनाओं के बावजूद, व्यय-कर के द्वारा बचतों को जो सुनियोजित प्रोत्साहन दिया जाता है वह अल्पविकसित देशों के लिए बड़ा ही उपयुक्त तथा लाभकारी है।

(४) विनियोग पर कोई प्रतिकूल प्रभाव नहीं पड़ता (No adverse effect on investment) :

एक अन्य तर्क जो कि उपर्युक्त तर्क से ही सम्बन्धित है, आय-करों के उन सम्भावित प्रतिकूल प्रभावों पर आधारित है जो कि विनियोग करने, उदाहरणतः नये व्यवसाय चालू करने और पुरानों का विस्तार करने की प्रेरणाओं पर पड़ते हैं। जहाँ तक विनियोग का सम्बन्ध है, उस पर आय-कर के निम्न दो प्रतिकूल प्रभाव पड़ते हैं।

(क) यह विनियोग बायों के लिए उपलब्ध धनराशियों का एक बड़ा भाग छीन लेता है।

(ख) यह विनियोग से होने वाले शुद्ध प्रतिफल (net return) को कम करता है और इस प्रकार लोगों की विनियोग करने की प्रेरणाओं को कमजोर करता है।

व्यय के कराधान के अन्तर्गत चूँकि बचतों पर कोई कर नहीं लगाया जाता, अतः स्वभावतः ही व्यवसायी लोग विनियोग के लिए बड़ी-बड़ी धनराशियाँ एकत्र करने में समर्थ हो जाते हैं, और इसमें पश्चात् वे विनियोग करने को भी इसलिए अत्यधिक उत्तुंग रहते हैं क्योंकि वे जानते हैं कि विनियोग से कमाये जाने वाले धन को भी यदि उपभोग करने के बजाय बचा लिया गया तो उस पर भी कर नहीं लगेगा। इसी प्रकार, यदि अत्यधिक आरोही आय-कर (highly progressive income-taxes) काम करने की प्रेरणाओं को कम कर रहे हैं तो (आय-कर के स्थान पर व्यय-कर के उपयोग द्वारा) आय के बबल बिये हुए भाग को कर-मुक्त करके प्रतिकूल प्रेरणात्मक प्रभावों (adverse incentive effects) को दूर किया जा सकता है। यह तर्क एक ठोस आधार तथा अपना विशेष महत्व रखता है।

(५) मुद्रा-स्फीति का नियन्त्रण करने में उपयोगी (Useful in Controlling Inflation)

व्यय के कराधान के पक्ष में एक तर्क जो कि पहले तर्कों से ही सम्बन्धित है, यह है कि यह मुद्रा-स्फीति सम्बन्धी दबावों पर नियन्त्रण स्थापित करता है परन्तु यह बात केवल कुछ विशिष्ट अवधियों के लिए ही ठीक है और उनमें ही लागू भी होती है। स्फीति-काल में इस बात की भारी आवश्यकता होती है। लोगों द्वारा अपने खर्चों में कटौती की जाए और बचतों को प्रोत्साहन मिले। इस स्थिति में, व्यय कर के उपयोग को इस आधार पर न्यायोचित ठहराया जा सकता है कि यह न केवल व्ययों में कटौती करता है, अपितु उन्हें दण्डित भी करता है। परन्तु इस तर्क का महत्व केवल स्फीति काल (inflationary period) में ही होता है। गैर स्फीतिकाल

५. यहाँ यह बात अवश्य ध्यान रखी जानी चाहिये कि उत्तराधिकार सम्बन्धी कराधान का मामला चालू आमदनियों के कराधान के प्रश्न के भिन्न है।



ज्वलन्त उदाहरण है। इस प्रकार, लोकवित्त का अध्ययन तभी अधिक फलदायक हो सकता है जबकि उसे मनोविज्ञान के पर्याप्त ज्ञान से भी सम्बद्ध किया जाये।

उपर्युक्त विवेचन से यह पूर्णतया स्पष्ट हो जाता है कि लोकवित्त तथा मनोविज्ञान—दोनों का आपस में गहरा सम्बन्ध है।

(IV) लोकवित्त तथा नीतिशास्त्र व कानून शास्त्र में सम्बन्ध (Relationship between Public Finance and Ethics & Law) :

अन्त में लोकवित्त तथा नीतिशास्त्र व कानून शास्त्र के सम्बन्धों पर भी कुछ प्रकाश डाला जा सकता है। "साम्य" (equity) तथा "न्याय" (Justice) की अनेक वित्तीय समस्याएँ धनिकों के पास से निर्धनों की ओर की धन का स्थानान्तरण तथा मानव-कल्याण सम्बन्धी अन्य अनेक प्रश्न निर्णयों के लेने से सम्बन्धित हैं और उनकी जड़ें दर्शनशास्त्र (Philosophy) तथा नीतिशास्त्र (Ethics) के क्षेत्र में गहराई तक पहुँची हुई हैं। इसी प्रकार लोकवित्त की समस्याओं के सम्मुख अनेक कानूनी मसले खड़े हो सकते हैं। कानूनी मसलों से हमारा आशय सरकारी नीति को लागू करते समय उत्पन्न होने वाले कानून-सम्बन्धी प्रश्नों से है। उदाहरण के लिए, किसी कर को लगाना सामंदायक हो सकता है, परन्तु यह भी सम्भव है कि उसके कारण कभी न समाप्त होने वाला विवाद अथवा झुंझुमेवाजी आरम्भ हो जाये। अतः ऐसी स्थिति में सरकार यह निर्णय कर सकती है कि वह कर लगाया ही न जाय।

(V) लोकवित्त तथा इतिहास (Public Finance and History)

लोकवित्त का इतिहास के साथ घनिष्ठ सम्बन्ध है। इतिहास के अध्ययन के द्वारा हम अतीत की घटनाओं एवं उसके प्रभावों का अध्ययन करते हैं तथा उसी के आधार पर भावी योजनाओं का निर्माण करते हैं। कोई भी लोकवित्त नीति बिना अतीत के ऐतिहासिक विकास की ध्यान में रखे बिना नहीं बनायी जा सकती है। इतिहास हमें तथ्य, आँकड़े व अनेक उदाहरण प्रदान करता है जो कि लोकवित्त की नीति एवं उसकी क्रियाओं के निर्धारण में बहुत सहायक होते हैं। भूतकाल में लोकवित्त के विभिन्न सिद्धान्तों का क्या प्रभाव पड़ेगा इसका अध्ययन भी इतिहास के आधार पर ही किया जा सकता है। विभिन्न देशों के इतिहास के अध्ययन के आधार पर ही वहाँ के लोकवित्त के विभिन्न सिद्धान्तों की सफलता एवं असफलता का ज्ञान सरलता से किया जा सकता है और उसी के अनुरूप लोकवित्त की नीति में आवश्यक परिवर्तन किये जा सकते हैं। इस सम्बन्ध में सी० एफ० इंड्रेविच ने लिखा है कि "लोक विज्ञान का इतिहास से घनिष्ठ सम्बन्ध है जिसमें वित्त के सिद्धान्तों के उदाहरणों, स्थापन तथा पुष्टीकरण किया जाता है।"

इस प्रकार लोकवित्त या राजवित्त अनेक ऐसे सामाजिक विज्ञानों से सम्बन्ध रखता है जो कि मानव-व्यवहार के विभिन्न पहलुओं से सम्बद्ध हैं।

**लोकवित्त तथा निजी वित्त : तुलनात्मक अध्ययन**

(Public Finance and Private Finance : A Comparison)

यह एक प्रथा पड़ गई है कि अर्थशास्त्र अथवा लोकवित्त की प्रत्येक पाठ्य पुस्तक में लोकवित्त तथा निजी वित्त का तुलनात्मक अध्ययन किया जाता है। लोकवित्त तथा निजी वित्त के बीच ऐसी तुलना केवल आवश्यक ही नहीं है, अपितु लाभदायक भी है। इसका कारण यह है कि ऐसी तुलना छात्रों को इस योग्य बना देती कि वे इन दोनों शाखाओं की प्रकृति एवं समस्याओं को अधिक अच्छी प्रकार से समझ सकें तथा उनके गुण व दोषों का विवेचन कर सकें। सरकार की वित्तीय कार्यवाहियों तथा गैर-सरकारी व्यवसाय की आर्थिक कार्यवाहियों के बीच जहाँ अनेक समानताएँ हैं, वहाँ उनमें अनेक विभिन्नताएँ भी पाई जाती हैं।

समानताएँ :

एक व्यक्ति जहाँ अपने पास उपलब्ध धन व पूँजी का उपयोग अपनी कुछ आवश्यकताओं की पूर्ति करने के लिए करता है, वहाँ राज्य—श्रम, पूँजी तथा अन्य साधनों का उपयोग सामाजिक

कारण यह है कि एक ओर तो व्यवसायी वर्ग के लोगो द्वारा करो से बचने तथा करो को छिपाने की काफी सम्भावनाएँ वर्तमान रहती हैं और दूसरी ओर नौकरी पेक्षा लोगो, प्रशासकों तथा बुद्धि-जीवियों द्वारा ऐसा किये जाने में भारी कठिनाइयाँ होती हैं। आर्थिक तथा सामाजिक असमानता को स्थिर बनाये रखने के अलावा, वर्तमान आय-कर जहाँ जनता के कुछ वर्गों पर अत्यधिक भार डालता है, वहाँ कुछ अन्य वर्गों के लोग इससे बड़ी सरलता से बच पाते हैं। अन्य प्रत्यक्ष करो के साथ लगाया जाने वाला व्यय-कर अन्य करो की कमियों को इस प्रकार दूर करेगा और जाँच (checking) तथा प्रति जाँच (counter checking) में इस प्रकार मदद करेगा कि उससे करो के भार को समता एवं न्याय के साथ बाँटा जा सके। इस सम्बन्ध में इस बात का उल्लेख करना भी उचित होगा कि आवश्यकता इस बात की है कि व्यय-कर को आय-कर के एक विकल्प (alternative) के रूप में न लगाकर आय-कर के साथ ही जाना चाहिए।

### व्यय-कर के विरुद्ध तर्क

#### (Arguments against Expenditure Tax)

(१) व्यक्तियों के बीच असमानताओं का माप करने के लिए अनेक साधनों की उपलब्धता (There are other measures of inequality between persons)—व्यय-कर के पक्ष में दिये जाने वाले अनेक तर्कों को विचारकों ने स्वीकार नहीं किया है। व्यय-कर के आलोचकों (critics) का कहना है कि व्यक्तियों के बीच विषमताओं अथवा असमानताओं का माप करने के अनेक साधन हैं, उदाहरण के लिए, आय, उपभोग, धन तथा आय के परिवर्तन की दर आदि। अतः इस तर्क को न्यायोचित नहीं माना जा सकता कि आर्थिक समानता अथवा असमानता को नापने की एकमात्र कसौटी उपभोग अथवा व्यय-शक्ति (spending power) है।<sup>१</sup> यदि हम कुछ क्षणों के लिए इस तर्क को स्वीकार भी कर लें, तो भी इससे यह तो प्रकट नहीं होता कि कराधान (taxation) का मुख्य आर्थिक उद्देश्य उपभोग को सीमित करना है। यदि यह भी मान लिया जाये कि व्यय-कर उपभोग को बम कर सकता है, तो व्यावहारिक कठिनाई यह सामने आती है कि 'व्यक्तिगत उपभोग' एक ऐसा शब्द है जिसकी परिभाषा करना सरल नहीं है। इसका प्रथम कारण तो यह है कि व्यक्तिगत उपभोग (personal consumption) के व्ययों और उत्पादन सम्बन्धी व्ययों में कोई स्पष्ट भेद नहीं किया जा सकता क्योंकि प्रथम बिस्म के अनेक व्यय बड़ी आसानी से दूसरी बिस्म के टर्चों में डाले जा सकते हैं (उदाहरण के लिए, मनोरंजन के लिए की गई यात्राओं को व्यावसायिक यात्राओं (business trips) के रूप में दिखाया जा सकता है)। दूसरे, उपभोग तथा बचत के बीच बिया जाने वाला भेद भी हमेशा स्पष्ट नहीं होता। एक कार अथवा मकान की खरीद को उपभोग की खिया के रूप में भी दिखाया जा सकता है और बचत की खिया के रूप में भी। अतः यह सम्भव नहीं है कि व्यय आधार (expenditure basis) को कराधान के आय-आधार (income basis) के मुकाबले किसी भी प्रकार श्रेष्ठ माना जाए, यद्यपि यह हो सकता है कि सैद्धान्तिक रूप में व्यय-कर को एक अधिक प्रभावशाली साधन मान लिया जाये।

(२) व्यय किसी व्यक्ति की आर्थिक स्थिति को सही एवं पर्याप्त कसौटी नहीं है (Expenditure can not be an adequate criterion)—जोशिया स्टाम्प (Joshi's Stamp) तथा कुछ अन्य लेखकों ने व्यय-कर की इस आधार पर आलोचना की है कि व्यय को किसी व्यक्ति की आर्थिक स्थिति की सही एवं पर्याप्त कसौटी नहीं माना जा सकता। उनका कहना है कि व्यक्ति जितना धनी होगा, उसका वास्तविक व्यय उतना ही कम होगा और उसकी बचत करने की योग्यता उतनी ही अधिक। यह बात केवल तभी सत्य हो सकती है जबकि समानुपाती कराधान (proportional taxation) की पद्धति जानाई जाये। परन्तु जैसा कि बेंडोर ने कहा है, ऐसा होना आवश्यक नहीं है। बेंडोर के अनुसार, 'मान लीजिये १००० डॉलर की वार्षिक आय वाले व्यक्ति औसतन अपनी आय का आधा भाग व्यय करते हैं और १००० डॉलर की वार्षिक आय वाले व्यक्ति अपनी सम्पूर्ण आय खर्च कर देते हैं तो आय-कर के मुकाबले व्यय-कर के अन्तर्गत

में, व्यय-कर के उपयोग का प्रत्यक्ष रूप से अवस्फीति सम्बन्धी प्रभाव (deflationary effect) पड़ता है। उदाहरण के लिये, जब कोई अर्थव्यवस्था (economy) अवसाद-काल (मन्दी की अवधि) से गुजर रही होती है, तब उपभोग के निम्न स्तर के कारण माँग (demand) का स्तर भी इतना नीचा होता है कि ऐसी दशा में कराधान के लिए उपभोग को आधार बनाया जाए तो उसका प्रभाव यह होने लगेगा कि माँग और भी कम हो जायेगी। व्यय-कर का भार वैसे तो उन व्यक्तियों पर अधिक पड़ता है जो अपनी आयदैनियों के बड़े-बड़े भाग व्यय करते हैं परन्तु साथ ही यह लोगो को इस बात की कुछ निश्चित प्रेरणा भी अवश्य देता है कि वे उपभोग पर कम व्यय करें और उपभोग में कमी होने का परिणाम यह होता है कि विनियोग के अवसर (investment opportunities) भी कम उपलब्ध होने लगते हैं। कुछ अर्थशास्त्रियों के अनुसार, यही वह सबसे अधिक महत्वपूर्ण तर्क है जो व्यय-कर के प्रयोग के विरुद्ध प्रस्तुत किया जाता है।<sup>6</sup>

(६) समता एवं न्याय के सिद्धान्त को सन्तुष्ट करता है (Satisfies equity principle) :

कैल्डोर का यह मत है कि 'व्याय एव समता' के दृष्टिकोण से व्यय-कर आय-कर से बहुत अधिक श्रेष्ठ है। कैल्डोर के अनुसार, "व्यय-कर द्वारा लोगो पर इस आधार पर कर नहीं लगाया जाता कि वे सामूहिक कोष (common pool) में अपना कितना अंशदान देते हैं, अपितु इस आधार पर लगाया जाता है कि उस कोर से कितना धन बाहर निकालते हैं। कोई भी व्यक्ति अपने लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए शेष समाज पर केवल व्यय द्वारा ही वीर्य डालता है, अपनी कमाई अथवा वचत द्वारा नहीं।"<sup>7</sup> यह प्राइवेट व्यक्तियों द्वारा विलासिता एव ऐशो-आराम की चीजों पर किया जाने वाले अपव्यय (waste) ही है जिसके द्वारा सनातन मर्यादा समुदाय को ठगता जाता है, काम करने वाले अथवा वचत करने वाले या जोखिम उठाने वाले लोगो की प्रगतिशील क्रियाओं के माथे इसका दोष कदापि नहीं मढ़ा जा सकता। इस दृष्टिकोण से, व्यय-कर जो कि अपव्ययपूर्ण उपभोग को कम करने का प्रयास करता है, एक अत्यधिक श्रेष्ठ कर है। इस सम्बन्ध में, हौन्स के निम्नलिखित प्रसिद्ध कथन को, जिसके द्वारा कि कैल्डोर ने अपनी पुस्तक का आरम्भ किया है, हम फिर दोहराते हैं—“कर लगाने में समता एव न्याय से आशय एकसा उपभोग करने वाले व्यक्तियों के धन की समानता से उत्पन्न नहीं, जितना कि धन के उस भाग की समानता से है जिसे कि वे उपभोग करते हैं।.....जब कर ऐसी वस्तुओं पर लगाये जाते हैं जिन्हें कि सभी लोग उपभोग करते हैं तो उन स्थिति में प्रत्येक व्यक्ति वस्तु के उस भाग पर सामान रूप से अदा करता है जिसका कि यह उपयोग करता है। इस स्थिति में कुछ लोगो की विलासितापूर्ण फिजूलखर्ची द्वारा समाज के धन का दुर्ग्रहण भी नहीं होता है।

यह हो सकता है कि इस प्रकार के तर्क द्वारा सभी अर्थशास्त्रियों को सन्तुष्ट न किया जा सके। कारण यह है कि असमानता (inequality) का माप करने के साधन अनेक एव भिन्न हैं, जैसे कि आय, उपभोग, धन (wealth), आय में परिवर्तन की दर आदि-आदि, और इनसे से किसी भी साधन का अन्तिम रूप में चुनाव अनेक प्रकार के विस्तृत तर्कों के आधार पर ही किया जाना चाहिये। उपभोग अथवा व्यय शक्ति की समानता अथवा असमानता के माप की एकमात्र कसौटी बताना एक बमजोर तर्क है। यदि हम यह भी स्वीकार कर लें कि कराधान (taxation) का मुख्य आर्थिक उद्देश्य उपभोग को सीमित करना है, तो भी इसका यह अर्थ तो नहीं हो जाता कि हमें इसे उपभोग पर आधारित कराधान द्वारा ही प्राप्त करना है।

फिर, समता एव न्याय (equity) की विचारधारा की माँग यह भी है कि आय की कोई समुचित परिभाषा करने में कठिनाई होने के कारण जो लोग आय-करों से बचने में समर्थ हो जाते हैं उनको अपने इस प्रकार के धन के साधों का उपभोग करने की अनुमति नहीं दी जानी चाहिये। वास्तविकता यह है कि नई असमानताएँ (inequalities) तथा अन्याय (injustice) बढ़ने का

6. John due ; Government Finance, pp. 274-275.

7. Kaldor : op. cit p 53, "An expenditure tax would tax people not on the basis of what they contribute to the pool but according to what they take out of it. It is only by spending not by earning or saving that an individual imposes burden on the rest of the community in attaining his ends."

उसके अतिरिक्त व्यय पर कर लगाया जायेगा। इस प्रकार, आय-आधार (income base) के मुकाबले व्यय आधार (expenditure base) में तो परिवारों की आवश्यकताओं के अनुसार छूटों की पघोटे व्यवस्था किये जाने की और भी अधिक जरूरत है। परन्तु जैसा कि वॉलडोर ने कहा है कि अनिश्चयता अथवा दुर्घटना आदि के कारण उत्पन्न आवश्यकताओं की भिन्नता के अनुसार छूटों की व्यवस्था करने में अथवा परिवार की परिस्थितियों की भिन्नता के अनुसार उनके अनुसार उनके लिए करों की एक मन्तव्यजनक व्यवस्था करने में सिद्धान्त रूप में कोई बठिनाई नहीं है।

(५) व्यय में समय-समय पर होने वाले उतार-चढ़ावों की समस्या (Problems of fluctuations in expenditure from time to time)—इसके अतिरिक्त, आलोचक समय-समय पर व्यय में होने वाले उतार-चढ़ाव का भी जिक्र करते हैं। खर्चों में ये उतार-चढ़ाव, मुख्य रूप से कार अथवा फरनीचर जैसी टिकाऊ अथवा स्थायी वस्तुओं (durable goods) की सामयिक खरीद (occasional purchase) के कारण होते हैं। जब यदि व्यय-कर की आरोही दरें (progressive rates) सभी वर्षों के लिये समान रूप से लागू की गईं, तो करदाता को उस वर्ष में भारी करों के कारण हानि उठानी होगी जबकि वह इन टिकाऊ वस्तुओं को क्रय करेगा। इसके अनिश्चय, उस वस्तु में प्राप्त होने वाले भोग का उपयोग कई वर्षों तक किया जायेगा। परन्तु यह कोई बड़ी गम्भीर समस्या नहीं है, क्योंकि यह सम्भव है कि औसत निकालने की किसी ऐसी उपयुक्त पद्धति की खोज कर ली जाये जिससे कि कर-भार को उन वर्षों में फैलाया जा सके जिनमें कि खरीदी गई वस्तु के लाभ प्राप्त होने की आशा हो। वास्तविकता यह है कि आमदनीयों में समय-समय पर होने वाले इन उतार-चढ़ावों (fluctuations) से आय-कर के अन्तर्गत निपटना कठिन है किन्तु व्यय-कर की व्यवस्था के अन्तर्गत इनसे निपटना बड़ा आसान है।

(६) प्रशासनिक व्यावहारिकता का अभाव (Lack of administrative feasibility)—अन्य में, आलोचकों ने व्यय-कर की इस आधार पर भी आलोचना की है कि यह प्रशासनिक दृष्टि से व्यावहारिक एवं सम्भाव्य (feasible) नहीं है। यहाँ तक कि उन लोगों ने भी, जिन्होंने कि सिद्धान्त रूप में इस कर को सही बताया था, इसको व्यावहारिक दृष्टि से लागू किये जाने में सन्देह प्रकट किया। वह कहा जाता है कि प्रशासन एवं इसको लागू किये जाने की दृष्टि से वर्तमान आय-कर के मुकाबले यह कर अधिक जटिल एवं उत्पन्नपूर्ण है। आलोचकों का कहना है कि कर-दाता को अपने व्यय का विवरण-पत्र तैयार करने में कठिनाइयों का सामना करना होगा और राजस्व अधिकारियों को उसकी जाँच-पड़ताल करने में भी वैसी ही कठिनाइयों से जूझना होगा। परन्तु प्रशासनिक दृष्टि से इन समस्याओं का हल न खोजा जा सके, ऐसी बात नहीं है। संयुक्त राज्य अमेरिका के एक भूतपूर्व राजकीय विशेषज्ञ कौनस ई० पूल (Kenneth E. Poole) ने लिखा है कि “प्रशासनिक दृष्टिकोण से यह निष्कर्ष ठीक ही प्रतीत होता है कि व्यय-कर कोई ऐसी कठिनाई उत्पन्न नहीं करता जिनका हल न हो। सबसे अधिक गम्भीर समस्या यदि कोई हो सकती है तो यह कि व्यय के विवरण-पत्रों की पर्याप्त एवं पूर्ण जाँच-पड़ताल कैसे हो, क्योंकि एक ओर जहाँ कर-दाताओं की सख्या अत्यधिक है वहाँ जाँच अधिकारियों व कर्मचारियों की भारी कमी है। अन्त में, यह भी कहा जा सकता है कि प्रशासन सम्बन्धी ये अधिकांश बाँवें एवं कठिनाइयाँ, जिनके कारण व्यय-कर व्यावहारिक एवं कष्टकारक प्रतीत होता है आय-कर में भी वैसी ही परेशानियाँ पैदा करती हैं।”

### निष्कर्ष (Conclusion)

निष्कर्ष के रूप में, यह दिखाया जा सकता है कि समता एवं न्याय (equity), प्रेरणाओं (incentives) तथा आर्थिक कुशलता (economic efficiency) की दृष्टि से आय-कर के मुकाबले व्यय-कर अधिक श्रेष्ठ है। परन्तु हमें इस बात को भी नहीं भूलना चाहिए कि अनेक देशों को आय-कर के प्रशासन का तो बीसियों वर्षों का अनुभव प्राप्त है जबकि व्यय-कर के प्रशासन का ऐसा कोई अनुभव नहीं है। अतः सबसे महत्वपूर्ण बात यह है कि व्यय-कर को आय-कर के साथ ही साथ लागू करके इसका आरम्भ बड़ी सफलता एवं सावधानी से किया जाना चाहिए जिससे कि

द्वितीय वर्ग के लोगो की अपेक्षा प्रथम वर्ग के लोगो के साथ केवल तभी अधिक सरल व्यवहार किया जायेगा जबकि कर के क्रमवर्धन अथवा आरोहण की दर (rate of progression) दोनों ही के मामले में एक समान मान ली जाये। परन्तु यह कोई जल्दगी नहीं है कि ऐसी कोई बात मानी ही जाये। वास्तविकता यह है और पूर्णरूप से सभावना इसी बात की है कि दोनों ही मामलों में आरोहण की दर में इस प्रकार अन्तर रहेगा कि पहले वर्ग के लोग आय-कर के मुकाबले व्यय-कर के अन्तर्गत अपेक्षित अधिक खराब स्थिति में रहेंगे।<sup>9</sup>

वास्तव में, कैल्डोर ने यह तर्क दिया है कि यदि आय के स्थान पर व्यय को कर लगाने का आधार बनाते समय आय-कर की वर्तमान नाममात्र की अथवा सामान्य दरों को ही प्रभावशाली समझा गया और यदि आय-कर की बड़ी-बड़ी कमियों को दूर करने तथा कर-वचन (tax evasion) व कर-परिहार (tax avoidance) को रोकने के लिए उपयुक्त पग उठाये गये तो आरोहण के पैमाने को कम करना अत्यावश्यक हो जायेगा। इंग्लैंड का उदाहरण देते हुए कैल्डोर ने यह निष्कर्ष किया कि जब तक कि कर को वरों काफ़ी कम नहीं की जायें, आय-आधार से व्यय-आधार के परिवर्तन का अर्थ तो यह होगा कि उस बहुसंख्यक धनी वर्ग की कर देयताओं में भारी एवं आकस्मिक वृद्धि कर दी गई है जो कि आय पर नहीं बरिफ़ पूँजीगत लाभों पर अपना जीवन-यापन कर रहे हैं। इस स्थिति में उन पर कर-भार में १२ से लेकर २० गुनी तक वृद्धि हो सकती है।<sup>10</sup> इस प्रकार, कैल्डोर ने बार-बार प्रस्तुत किये जाने वाले इस तर्क को स्वीकार नहीं किया है कि व्यक्ति की आर्थिक स्थिति का माप करने के लिए व्यय एक पर्याप्त कसौटी (criterion) नहीं।

(३) प्रत्येक व्यक्ति के साथ समान व्यवहार (It treats everybody equally) : व्यय कर की एक अन्य आलोचना यह की जाती है कि यह बिना इस बात की परवाह किये कि लोगो की रुचियों तथा उनके स्वभावों में अन्तर होता है, प्रत्येक के साथ समान व्यवहार करता है। उदाहरण के लिए, मान लीजिए दो व्यक्तियों की एक समान आय है और दोनों की ही परिस्थितियाँ एक समान हैं। अब व्यय-कर के अन्तर्गत, इनमें वह व्यक्ति तो कर से सरलता से बच जायेगा जो बहुत थोड़ा खर्च करता है और दूसरे पर, जो कि अत्यधिक खर्च करता है, भारी कर लगाया जायेगा (किन्तु आय-कर के अन्तर्गत, इन दोनों के ही साथ समान व्यवहार किया जायेगा)। अतः यह सत्य है कि आय-कर की अपेक्षा व्यय-कर के अन्तर्गत एक कजूस व्यक्ति अधिक अच्छी स्थिति में रहेगा। पर इस सम्बन्ध में बात यह है कि कोई कर-पद्धति व्यक्तियों की स्वभाव सम्बन्धी विविधताओं को भी दृष्टिगत रखे, यह तो बड़ा कठिन कार्य है। फिर, यदि इन अपवादों (exceptions) को एक ओर छोड़ दिया जाये तो यह कहा जा सकता है कि अधिकांश व्यक्तियों का व्यय का ढंग व आकार एकसा ही होता है और उसका निर्धारण उनकी सामाजिक एवं अन्य परिस्थितियों द्वारा होता है।

(४) विभिन्न करदाताओं के बीच उनकी आवश्यकताओं की भिन्नता के अनुसार अन्तर का अभाव (Lack of provisions for differences in needs between different taxpayers) — व्यय—आधार (expenditure) के विरुद्ध एक अन्य आलोचना यह है कि व्यय-कर के अन्तर्गत विभिन्न कर-दाताओं के बीच उनकी आवश्यकताओं की भिन्नता के अनुसार अन्तर करने की कोई पर्याप्त व्यवस्था नहीं है। आजकल आय-कर की व्यवस्था तो ऐसी है कि उसके अन्तर्गत परिवारों के आकार के अनुसार छूट प्रदान की जाती हैं और कुछ देशों में तो परिवारों की शिक्षा तथा चिकित्सा सम्बन्धी खर्चों के लिये भी छूटों की व्यवस्था है। यह सत्य है कि स्वयं आय-कर भी परिवारों की विभिन्न आवश्यकताओं के लिये यथेष्ट मात्रा में छूटों (allowances) की व्यवस्था नहीं कर पाता। परन्तु आलोचकों का कहना है कि यदि कर लगाने का आधार आय से बदलकर व्यय को बना दिया गया तब तो स्थिति और भी बदतर हो जायेगी। इस तर्क में काफ़ी जान है क्योंकि अतिरिक्त व्यय करने वाले व्यक्ति को दो बार नुकसान उठाना होगा— एक तो प्रत्यक्ष रूप में तब, जब वह अतिरिक्त व्यय करेगा और दूसरे परोक्ष रूप में तब, जब

9. Kaldor : op cit, p. 49.<sup>9</sup>

10 Ibid, pp. 232-239.

उच्च दरों पर लागू किया जाए क्योंकि यदि ऐसा किया गया तो कराधान (taxation) अत्यधिक कठोर हो जायेगा। दूसरे व्यय-कर की अन्य प्रवर्धित प्रत्यक्ष करों के साथ टकराव हो सकता है। उदाहरण के लिए, यदि आय-कर का स्थान व्यय-कर ने लिया, तो उससे वचनों को तो अवश्य प्रोत्साहन मिलेगा। परन्तु दूसरी ओर इससे धन का केन्द्रीयकरण भी अधिक मात्रा में हो जायेगा। यदि सम्पत्ति के केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति को रोकने के लिए आरोही सम्पत्ति कर (progressive property taxes) भारी मात्रा में लगाये गये तो उसमें वचन करने की प्रेरणाओं के सम्बन्ध में मिलने वाले व्यय-कर के लाभ ही समाप्त हो जायेगे। तीसरे, आय-कर के मुकाबले व्यय-कर को प्रशासनिक दृष्टि से लागू करना तथा इसकी व्यवस्था करना कठिन होगा। चौथे, चूँकि छपकों की आमदनियाँ बहुत थोड़ी होती हैं। जन कराधान के क्षेत्र से उनको बाहर रखना जरूरी हो सकता है। इससे लोगों को इस बात का प्रोत्साहन मिलेगा कि वे अपने व्यय के एक अच्छे भाग को छुपि आय की आड़ में कर से मुक्त कराने की कोशिश करें।

उपरोक्त तर्कों को विस्तृत निमूँल तो नहीं कहा जा सकता, पर यह भी सत्य है कि उनमें अधिक जान नहीं है। बेंडोर ने यह तर्क दिया है कि व्यय की चूँकि स्पष्ट रूप से परिभाषा की जा सकती है और चूँकि आय के मुकाबले व्यय करदेय क्षमता का अधिक अच्छा मापक है अतः निश्चय ही व्यय-कर आय-कर से अधिक थोड़ा है। इसके अतिरिक्त, उनका मत तो यह है कि आय कर और व्यय-कर दोनों को ही रखा जाए और ऐसा करने में कतई कोई बुराई नहीं है। एक तो इसलिए कि आय-कर तथा सम्पत्ति-कर, दोनों ही प्रभावपूर्ण एवं कारगर ढंग से लागू नहीं किये जाते। दूसरे, व्यय-कर की मितव्ययता की दृष्टि से इस आधार पर उचित ठहराया जाता है कि यह व्यक्तिगत खर्चों को सीमित करना है जबकि यह लक्ष्य आय कर और सम्पत्ति कर के द्वारा, संभव है, प्राप्त न हो। इसके अतिरिक्त, बेंडोर का यह भी कहना है कि यदि व्यक्तिगत व्यय-कर तथा सम्पत्ति कर को साथ-साथ लागू किया जाय तो ऐसी बात नहीं है कि वे एक-दूसरे के विपरीत दिशा में कार्य करेंगे और यह कि एक कर का अच्छा प्रभाव दूसरे कर द्वारा नष्ट कर दिया जायेगा। इसके विपरीत, एक ओर तो व्यय-कर का प्रभाव यह होगा कि वह धनी व्यक्तियों के पिजूल के खर्चों में कटौती करेगा और उससे वचनों तथा बड़ी-बड़ी सम्पत्तियों के सचय की गति तीव्र होगी तथा दूसरी ओर सम्पत्ति कर सचय की मात्रा में कुछ कमी करेगा और व्यय को प्रोत्साहन देता। अतः बेंडोर ने निष्कर्ष के रूप में कहा कि “इन दोनों करों के मिश्रण के बजाए इसके कि दोनों एक-दूसरे के अच्छे प्रभावी को नष्ट करें, सम्भावना इस बात की है कि ये सम्पत्ति के अधिक समान वितरण के दीर्घकालीन लक्ष्य का बलिदान किये बिना ही धनी व्यक्तियों के जीवन-निर्वाह के स्तरों को कारगर ढंग से सीमित करेंगे।”<sup>12</sup>

इसके साथ ही, व्यय-कर को लागू करना भी अधिक कठिन नहीं होगा और साथ यह है कि अन्य प्रत्यक्ष करों के साथ ही इनकी लागू करने से जाँचों (checks) और प्रति-जाँचों (counter-checks) के द्वारा काफी मात्रा में कर-वचन तथा कर-परिहार पर रोक लग जायेगी। व्यय-कर-आय-कर के प्रशासन को भी अधिक प्रभावशाली बनायेगा।

### निष्कर्ष (Conclusion)

एक अल्पविकसित देश (underdeveloped country) में व्यय-कर को लागू करने के पक्ष तथा विपक्ष में जो जो तर्क प्रस्तुत किये गये हैं उन सबको यदि एक ओर भी छोड़ दिया जाए, तो भी एक ऐसी महत्वपूर्ण बात है जो इस कर को लागू करने के पक्ष में जाती है और जिसे प्रत्येक व्यक्ति स्वीकार भी करेगा। वह यह कि आरोही व्यक्तिगत व्यय कर (progressive personal expenditure tax) धनी व्यक्तियों के व्यक्तिगत में मितव्ययता की प्रेरणा देने का एक बड़ा शक्तिशाली अस्त्र है। इस तथ्य से कोई झुंकार नहीं कर सकता कि एक अल्पविकसित देश में इस बात की भारी आवश्यकता होती है कि कुल राष्ट्रीय आय में वचन और बचत (saving &

12. Kaldor. Indian Tax Reform, p 40, “A combination of two taxes therefore far from cancelling the good effects of either, makes it possible to restrict effectively the living standards of the rich without sacrificing the long run egalitarian objective of a more even distribution of property.”

उच्च काष्ठकी (top brackets) के केवल थोड़े से कर दाताओं पर ही इसे लागू किया जा सके। फिर, जैसे-जैसे अनुभव प्राप्त हो, इसे कुछ अन्य वर्गों पर भी लागू किया जा सकता है। तथापि, व्यय-कर को वर्तमान आय-कर का स्थान लेने में अभी काफी समय लगेगा।

### अल्पविकसित अर्थव्यवस्था में व्यय-कर [Expenditure tax in an underdeveloped Economy]

अल्पविकसित अर्थव्यवस्था में व्यय कर को लागू करने के पक्ष में तर्क (Arguments in favour of expenditure tax in an underdeveloped economy) :

जब उन्नत देशों में व्यय-कर को लागू करना उचित अथवा आवश्यक नहीं समझा है तो प्रश्न यह उठता है कि क्या एक अल्पविकसित देश को अपने यहाँ इसे लागू करना चाहिए? उत्तर में कहा जा सकता है कि निश्चय ही व्यय कर एक अल्पविकसित देश के लिए बड़ा उपयोगी एवं लाभकारी हो सकता है। इसके अनेक कारण हैं। सर्व प्रथम, यह कर गैर सरकारी बचत (private saving) तथा गैर सरकारी पूँजी-निर्माण को प्रोत्साहित कर सकता है जिसकी कि एक अल्पविकसित देश में अत्यधिक आवश्यकता होती है। ऐसे देशों में पूँजी निर्माण की वृद्धि के द्वारा आर्थिक विकास की गति तेज की जा सकती है। दूसरे, विनियोग करने की प्रेरणाओं पर आय-कर के जो प्रतिकूल प्रभाव पड़ते हैं, वैसे प्रभाव व्यय-कर के अन्तर्गत नहीं पड़ने। जैसा कि पहले भी कहा जा चुका है कि आय-कर विनियोग कार्यों (investment purpose) के लिए उपसब्ध होने वाले धन का काफी भाग छीन लेता है, यह विनियोग में प्राप्त होने वाले शुद्ध प्रतिफल (net return) को कम करता है और इस प्रकार लोगों की विनियोग करने की प्रेरणाओं को कमजोर बनाता है। व्यय-कर के अन्तर्गत, चूँकि बचतों पर कर नहीं लगाया जाता, अतः व्ययसायी लोगों को स्वभावतः ही बचत करने तथा विनियोग करने की अधिक प्रेरणाएँ प्राप्त होती हैं। तीसरे, आय-कर के अन्तर्गत ऐसी अनेक कमियाँ वर्तमान हैं जिनके कारण इससे बचना अथवा इसको टालना बड़ी मात्रा में संभव हो जाता है। और आय-कर की दर जितनी ज़्यादा होती है, करों को छिपाने तथा उनसे बचने का क्षेत्र भी उतना ही व्यापक हो जाता है। इसके विपरीत, व्यय-कर आय-कर से सम्बद्ध सभी कठिनाइयों एवं कमियों को दूर कर सकता है। आरोही बराधान (progressive taxation) को यदि प्रभावशाली (effective) तथा साय ही साय निष्पक्ष (impartial) बनाना है तो आय-आधार (income-base) के द्वारा इसे एक निश्चित मात्रा से आगे नहीं ले जाया जा सकता किन्तु व्यय-आधार (expenditure base) के द्वारा ऐसा किया जा सकता है। चौथे, एक विकासशील अर्थव्यवस्था (developing economy) के अन्तर्गत, सरकार द्वारा विकास सम्बन्धी खर्च भारी मात्रा में किये जाने के कारण स्फीति सम्बन्धी दबाव (inflationary pressures) उत्पन्न हो जाते हैं। ऐसा अक्षत तो जनता की क्रय-शक्ति में वृद्धि हो जाने के कारण होता है और अक्षतः वस्तुओं की कमी के कारण। इस स्थिति में व्यय-कर का उपयोग करके सभी प्रकार के उपभोग और विशेष रूप से किजल खर्चों के उपभोग में इस प्रकार कटौती की जा सकती है कि विनियोग पर भी उसका कोई प्रतिकूल प्रभाव न पड़े। पाँचवें, यदि आय और सम्पत्ति पर तो भारी कर लगाये जाएँ, और दूसरी ओर संचित धन से किये जाने वाले खर्चों को सीमित न किया जाए अथवा उन पर कर न लगाया जाए तो उसका प्रभाव यही होगा कि पूँजीपतियों को इस बात का प्रोत्साहन मिलेगा कि वे अपना धन विलासिता के कार्यों में खर्च करें जिससे हो सकता है कि उनके रहन-सहन के स्तर गिर जाएँ। इस प्रकार कहा जा सकता है कि एक अल्पविकसित देश द्वारा व्यय-कर को लागू करना उसके लिए लाभप्रद ही होगा।

अल्पविकसित अर्थव्यवस्था में व्यय कर को लागू करने के विरुद्ध दिये गये तर्क (Arguments against expenditure tax in an underdeveloped economy)

उपर्युक्त विवरण के बावजूद, एक अल्पविकसित देश में व्यय-कर को लागू किये जाने के प्रस्ताव के विरुद्ध अनेक तर्क प्रस्तुत किये जाते हैं। व्यय-कर के विरुद्ध सामान्य रूप में जो अनेक तर्क दिये जाते हैं उनकी विस्तृत रूप से व्याख्या हम पहले ही कर चुके हैं। यहाँ हम केवल उन्हीं मुख्य-मुख्य तर्कों (arguments) की विवेचना करेंगे जो कि एक अल्पविकसित देश में विशेष रूप से सम्बन्धित होते हैं। सर्व प्रथम, यह व्यावहारिक नहीं होगा कि व्यय-कर को वर्तमान आय-कर की

कि व्यय-कर को लागू करना प्रशासनिक दृष्टि से सम्भव नहीं है। स्वयं कीन्स जैसे अर्थशास्त्रियों तक ने ऐसा ही विचार प्रकट किया है। इस सम्बन्ध में जिन कठिनाइयों का जिक्र किया जाता है वे हैं— उपभोक्ता के पूंजीगत व्यय की समस्या से कैसे निपटा जाए, उपहारों (gifts), वसीयत की धन-राशियों तथा बाजी या दाव (bettings) तथा लाटारियों के खर्चों को सम्मिलित किया जाये या नहीं, और अनिवार्य आवश्यकताओं के खर्चों में छूट दी जाय या नहीं, आदि। इसके अतिरिक्त, परिवार से उसके सदस्यों के पृथक् होने के परिणामस्वरूप कर-परिहार (tax avoidance) सम्भव हो सकता है अथवा करो को टालने के लिए व्यापक रूप से इस स्थिति का उपयोग किया जा सकता है। इन प्रशासनिक कठिनाइयों को समाप्त करना असम्भव सा लगता है। परन्तु जैसे-जैसे जनता अधिक शिक्षित होगी और उसमें अधिकाधिक सहयोग प्राप्त होगा तो ऐसा कोई कारण नहीं कि इन प्रशासनिक कठिनाइयों पर विजय न पाई जा सके।

### निष्कर्ष (Conclusion)

व्यय-कर के सम्बन्ध में एक भान वास्तविक कठिनाई है इसका नवीनता एवं अनुष्णपन, और सभी नये विचारों की तरह लोगों द्वारा इसे स्वीकार करने में समय लगेगा। यदि व्यय-आधार (expenditure base) आय-आधार (income-base) से वास्तव में थोड़ा है—जैसा कि हमें से लेकर कौड़र तक अनेक लेखकों ने स्पष्ट रूप से स्वीकार किया है—तो ऐसा कोई कारण नहीं कि यह नया विचार भी लोगों द्वारा अन्ततः स्वीकार न किया जाए। बात केवल समय की है और यह निश्चिन है कि देर या सवेर व्यय-कर सभी जगह वैयक्तिक कराधान (personal taxation) का एक महत्वपूर्ण बन जायेगा।

### कुछ चुने हुए सदर्भ ग्रन्थ

- |   |                          |   |
|---|--------------------------|---|
| 1 | American Economic Review | March, 1943   |
| 2 | Nicholas Kaldor          | An Expenditure Tax  |
| 3 | " "                      | Indian Tax Reform, Chapter 4  |
| 4 | W Vickery                | Agenda for Progressive Taxation Chapter 12  |
| 5 | K E Poole                | "The Spending Tax Problems of Administration and equity" in American Economic Review (March 1943) |

### UNIVERSITY QUESTIONS

- व्यय के कराधान से क्या आशय है? व्यय कर के पक्ष में अपने तर्क दीजिए।  
What is meant by expenditure Taxation? Give your arguments in favour of expenditure Taxation
- व्यय के कराधान के महत्व की परीक्षा कीजिए। क्या यह उपभोग की असमानताओं को दूर करने तथा मुद्रा-स्फीति को नियन्त्रण करने के लिए एक ओजार के रूप में उपयोग में लाया जा सकता है?  
Examine the importance of expenditure taxation. Can it be used as a tool in reducing inequalities in consumption and controlling inflation
- व्यय-कर के पक्ष तथा विपक्ष में अपने तर्क प्रस्तुत कीजिए।  
Give your arguments in favour and against expenditure tax.
- अल्पविकसित अर्थव्यवस्था की दशा में व्यय-कर के पक्ष व विपक्ष से प्रस्तुत किये जाने वाले तर्कों का परीक्षण कीजिए।  
Examine the arguments in favour and against expenditure tax in case of an under developed economy.



investment) का अनुपात बढ़ाकर आर्थिक विकास की गति को तेज किया जाए। और चूंकि वक्तो में वृद्धि का कार्य उस निर्धन जनता द्वारा जो पहले से ही न्यूनतम जीवन-निर्वाह स्तर पर अथवा उससे भी नीचे स्तर पर अपना बिता रही होती है—सम्पन्न नहीं किया जा सकता। अतः इस स्थिति में यह अनिवार्य हो जाता है कि यदि आर्थिक विकास के कार्य को तेजी से आगे बढ़ाना है तो उच्च आय वाले वर्गों द्वारा अपने उपभोग में कटौती की जाए। इस प्रकार, कैंडोर के शब्दों में, 'वास्तव में विलासितापूर्ण उपभोग (luxury consumption) ही राष्ट्रीय व्यय का एक मात्र ऐसा भाग है जिसे पूँजी-राज्य की मात्रा बढ़ाने वाले साधनों की प्राप्ति के लिये निचोड़ा जा सकता है, और व्यक्तिगत उपभोग पर प्रभवर्धों दरी से लगाया जाने वाला वर ही एक ऐसा आदर्श मार्ग है जिससे इस लक्ष्य की प्राप्ति किया जा सकता है।'<sup>13</sup>

### व्यय कर—एक सामान्य मूल्यांकन (Expenditure Tax—A General Evaluation)

व्यक्तिगत उपभोग के खर्चों पर कर, यदि लगाया जा सके और शराका नियामन्वयन प्रशासनिक दृष्टि से संभव बनाया जा सके तो इसका एक बहुत बड़ा लाभ यह हो कि यह मुद्रा-स्फीति विरोधी एक प्रभावशाली उपाय के रूप में कार्य करेगा। यह अनावश्यक एवं व्यर्थ के खर्चों पर रोक लगाये रखेगा और वचत एवं विनिर्माण करने की प्रेरणाओं पर आय-कर के मुकाबले कम प्रतिकूल प्रभाव डालेगा। यह सचित धनराशियों से किये जाने वाले खर्चों पर रोक लगायेगा और कुछ ऐसी असमानताओं को भी दूर करेगा जो कि अत्यन्त ऊँचे आय-करों के कारण उत्पन्न हो जाती हैं। एक अत्यन्त व्यापक कर होने के कारण व्यय-कर उस कर-परिहार (tax avoidance) तथा कर वचन (tax evasion) को भी रोकने का जो कि अत्यधिक भारोही आय-करों (highly progressive income taxes) से अत्यधिक विलुप्त रूप से सम्बद्ध है। इन गुणों के अलावा, सैद्धांतिक रूप में भी, किसी व्यक्ति की करदेय क्षमता का माप करने के लिए उसका वास्तविक व्यय (actual spending) ही अधिक अच्छा आधार (basis) है वजाए इसके कि वह कितना व्यय कर सकता है।

अल्पविकसित देशों के दृष्टिकोण से, व्यय-कर के पक्ष में काफी कुछ कहा जा सकता है। यह कर उच्च आय वाले उन वर्गों के फिजूल के खर्चों में कटौती करता है जो कि एक मात्र ऐसे लोग होते हैं जो वचत करने की स्थिति में होते हैं। इस प्रकार, यह कर वचत तथा पूँजी-निर्माण की दर में वृद्धि करता है और ऐसी वृद्धि ऐसे देशों में तीव्रगति से आर्थिक विकास करने के लिए अत्यावश्यक होती है। तथापि, इससे यह नहीं समझ लेना चाहिए कि केवल व्यय-कर का उपयोग कर लेने मात्र से ही आर्थिक विकास का लक्ष्य प्राप्त हो जायेगा।

इन सबके बावजूद, व्यय-कर में अनेक सम्भरी कमियाँ वर्तमान हैं। एक तो यह कि यह कर चूंकि उपभोग में कमी करने का प्रयास करता है अतः हो सकता है कि सामान्य शान्ति काल के दिनों में यह एक मुद्रा-अवस्फीति सम्बन्धी उपाय (deflationary measure) के रूप में कार्य करे। परन्तु यह केवल सदेह ही है, वास्तविकता नहीं, क्योंकि व्यय-कर वचत तथा विनियोग को प्रोत्साहित करता है दूसरी कमी यह बताई जाती है कि यदि आय-कर के स्थान पर व्यय-कर का उपयोग किया गया तो सम्भावना यह है कि उच्च आय वाले वर्गों पर कर-भार (tax burden) कम हो जायेगा और यह स्थिति कराधान (taxation) में समता एवं न्याय (equity) के स्वीकृत सिद्धान्तों के विरुद्ध है। परन्तु कैंडोर ने इसको दृढ़तापूर्वक अस्वीकार किया। उन्होंने तो वास्तव में व्यय-कर की दर में कमी करने की ही सिफारिश की और कहा कि यदि आय-कर और अति कर (super tax) की वर्तमान दरें व्यय-कर पर भी लागू कर दी गईं तो इंग्लैंड में उच्चतर आय वाले वर्गों (higher income groups) का पूरी तरह सफाया हो हो जायेगा। तीसरी कमी यह है

13. Ibid, p 42. "Luxury consumption is in fact, the only part of the national-expenditure that could be compressed for the sake of releasing resources for a higher rate of capital accumulation, and a graduated progressive tax on personal consumption is undoubtedly the ideal instrument for attaining this end."

श्रीमती हिवस ने, सामान्य रूप से स्वीकृत स्थिति का ही अनुकरण करते हुए, पूँजी कर उस कर को माना है जिसका भुगतान पूँजी में से ही किया जाए। परन्तु जैसा कि ऊपर कहा जा चुका है, यह हो सकता है कि एक कर आय पर लगाया जाय और उसकी अदायगी पूँजी में से की जाए, इसी प्रकार यह भी सम्भव है कि एक कर पूँजी पर लगाया जाए और उसका भुगतान चालू आय में से किया जाए। अतः पूँजी कर की उचित परिभाषा यही हो सकती है कि पूँजी-कर पर लगाया जाने वाला कर है। इस सम्बन्ध में डा० आई० एस० गुलाटी का यह कथन बड़ा उपयोगी है कि "जिस प्रकार मदिरा-कर (beer-tax) मदिरा पर लगाया जाने वाला कर है, घोड़ा कर (horse tax) वह है जो घोड़ों पर निर्धारित किया जाता है और आय कर आय पर लगाया जाने वाला कर है, उसी प्रकार पूँजी-कर वह कर है जो पूँजी पर लगाया जाता है।" यहाँ जोर इस बात पर है कि कर के निर्धारण का अथवा कर के लगाने का आधार क्या है, जबकि पहली परिभाषाओं में जोर इस बात पर दिया गया था कि कर अदायगी कहाँ से होती है अर्थात् कर की अदायगी का स्रोत कौन-सा है। कर-निर्धारण के आधार (basis of assessment) की बसौटी निश्चित ही कर की अदायगी के स्रोत (source of payment) की कसौटी से श्रेष्ठ है।

वस्तुतः कर की परिभाषा में अदायगी के स्रोत पर तो बतई विचार भी नहीं किया जाना चाहिए। जैसा कि पीगु (pigou) ने कहा है कि "यह कोई नहीं कहता कि मदिरा पर लगाया गया कर अनिवार्य रूप से मदिरा में से ही अदा किया जाए अथवा ऐसे साधनों में से अदा किया जाए जो कि मदिरा में ही परिणित हो जायेंगे।" इसी प्रकार से आय पर लगाया गया एक कर किसी भी स्रोत से अदा किया जा सकता है। अतः पूँजी पर निर्धारित किया जाने वाला कर भी पूँजी में से ही अदा किया जा सकता है अथवा अन्य किसी स्रोत (source) से भी।

### भारत में धन-कर (Wealth Tax in India)

भारत में धन-कर सर्वप्रथम सन् १९५७ में तत्कालीन वित्त मंत्री श्री टी० टी० कृष्णमाचारी द्वारा लगाया गया था। इसका मुख्य उद्देश्य व्यक्तियों, हिन्दू सम्मिलित परिवारों तथा कम्पनियों की शुद्ध सम्पत्तियों पर एक वार्षिक कर लगाना था। इसे सम्पत्ति कर भी कहते हैं। धन-कर से मुक्त सीमा १ लाख रु० है। सन् १९७६-७७ के वज्रट के अनुसार भारत में धन की दस दस प्रकार थी—

|                               |        |
|-------------------------------|--------|
| प्रथम ५ लाख रुपये तक          | १/२%   |
| ५,००,००१ रु० से १० लाख रु० तक | १ १/२% |
| १० लाख से १५ लाख तक           | २%     |
| १५ लाख से अधिक पर             | २ १/२% |

गत कुछ वर्षों में भारत में धन-कर से प्राप्त होने वाली आय इस प्रकार थी

| वर्ष    | आय (करोड़ रु० में) | वर्ष    | आय (करोड़ रु० में) |
|---------|--------------------|---------|--------------------|
| १९५७-७८ | ७.०४               | १९७०-७१ | १६.००              |
| १९६०-६१ | ८.१६               | १९७१-७२ | ३०.००              |
| १९६५-६६ | १२.६२              | १९७२-७३ | ३०.००              |
| १९६६-६७ | १०.७५              | १९७३-७४ | ३५.८०              |
| १९६७-६८ | १०.७३              | १९७४-७५ | ४०.००              |
| १९६८-६९ | ११.१२              | १९७५-७६ | ४३.००              |
| १९६९-७० | १४.१०              |         |                    |

### धन या पूँजी करों के प्रकार (Types of wealth or Capital Taxes)

पूँजी कर तीन प्रकार के होते हैं, अर्थात् (१) वार्षिक पूँजी कर (annual capital-tax)

1. *J S Gulati Capital Taxation in a Developing Economy*, p. 10, "Just a beer tax is a tax on beer, horse tax is a tax assessed on horses and income-tax is a tax assessed on income so is capital tax a tax assessed on capital."

## धन का कराधान (Taxation of Wealth)

### प्रारम्भिक - धन के कराधान का अर्थ (Meaning of Taxation of Wealth)

धन के कराधान के सम्बन्ध में, जिसे कि कभी-कभी पूँजी का कराधान (capital taxation) अथवा सम्पत्ति का कराधान (property taxation) भी कहा जाता है, काफी भ्रम (confusion) तथा अनिश्चितता पाई जाती है। आय-कर से भिन्न (जो कि आय पर लगाया जाता और आय में से ही अदा किया जाता है) पूँजी-करों (capital taxes) को निम्न दो वर्गों में बाँटा जा सकता है

- (क) एक तो वे कर जो पूँजी पर लगाये जाते हैं परन्तु उनका भुगतान आय में से किया जाता है।
- (ख) दूसरे वे कर जो पूँजी पर लगाये जाते हैं और पूँजी में से अदा किये जाते हैं। इस वर्ग में, दो प्रकार के कर सम्मिलित किये जाते हैं प्रथम, अनावर्ती पूँजी कर (capital levy) जो कि सम्पूर्ण सम्पत्ति पर केवल एक बार अथवा विशेष अवसर पर लगाया जाता है, जैसे कि—किसी स्वतन्त्रता में अथवा युद्ध के एकदम बाद भारी सरकार ऋणों की अदायगी के लिए, द्वितीय, पूँजी कर जो ऐसे प्रत्येक बार लगाया जाता है जबकि एक व्यक्ति किसी दूसरे व्यक्ति से उत्तराधिकार के रूप में धन प्राप्त करता है। इसे सामान्यतः मृत्यु-कर (death duty) कहा जाता है।

आय-करों तथा पूँजी-करों के बीच ऊपर हमने जो भेद दिया है, उन पर कुछ लोगों ने इस आधार पर आपत्ति की है कि यदि दरें (rates) साधारण हों, तो मृत्यु-कर तक चालू आय (current income) में से अदा किया जा सकता है और पूँजी पर लगाया जाने वाला एक कर, यह हो सकता है कि उस आय में से न अदा किया जाए जो कि उपभोग के लिए है बल्कि उस आय में से दिया जाए जो कि वृद्धि के लिए नियत है। यह कथन सत्य तो है परन्तु सभी व्यावहारिक कार्यों की दृष्टि से ऊपर किया गया भेद बड़ा उपयोगी है। अतः इसकी उपेक्षा नहीं की जानी चाहिए।

श्रीमती उर्सला हिक्स (Mrs Ursula Hicks) के अनुसार, एक पूँजी को दो कसौटियों पर खरा उतरना चाहिए अर्थात् (क) एक तो कर की धनराशि इतनी बड़ी होनी चाहिए कि उत्तम भुगतान आय में से न किया जा सके, और (ख) दूसरे यह आकस्मिक (unexpected) होना चाहिए

आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए करता है। इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि निजी वित्त तथा लोकवित्त, दोनों का मोटे तौर पर, एकसा ही उद्देश्य है—अर्थात् मानवीय आवश्यकताओं की सन्तुष्टि करना। किन्तु इसके उपरान्त भी निजी वित्त जहाँ वैयक्तिक हितों (individual interests) पर जोर देता है, वहाँ लोकवित्त सम्पूर्ण समाज के कल्याण में वृद्धि का प्रयत्न करता है। इससे यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि लोकवित्त निजी वित्त का केवल विस्तार मात्र है और यह कि व्यक्तिगत कल्याण को अधिकतम करने के लिए जो सिद्धान्त तथा नियम निजी वित्त में लागू किये जाते हैं वे सामाजिक कल्याण को अधिकतम करने के लिए लोकवित्त में भी लागू किये जा सकते हैं। परन्तु यह बात सही हो भी सकती है और नहीं भी, क्योंकि जैसा कि कीन्स (Keynes) ने कहा है कि एक व्यक्ति की स्थिति में जो सत्य होता है, वह सम्पूर्ण रूप में एक राज्य के लिए सत्य हो भी सकता है और नहीं भी। इसमें कोई सन्देह नहीं है कि दोनों में कुछ समानताएँ अवश्य हैं। उदाहरण के लिए, व्यक्ति तथा सरकार, दोनों ही उस समय उधार लेते हैं जब उनकी चालू आय (current income), चालू व्यय को पूरा करने के लिए अपर्याप्त होती है। फिर, जैसे कि गैर-सरकारी व्यवसाय की आय निश्चिन्त नहीं होती है, वैसे ही सरकार की आय भी अनिश्चित होती है। इसके अतिरिक्त, गैर-सरकारी व्यवसायी पहले अपने खर्च में वृद्धि करके प्रामाण्य अपनी आय बढ़ा लेते हैं। इसी प्रकार सरकार भी कृत्रिमताओं की आशा में उधार ले सकती है। सरकार खर्च करने के लिए इस उद्देश्य से उधार लेती है कि उससे राष्ट्रीय आय में वृद्धि होगी और ऐसा होने पर वह अपनी करो की आय में अधिक वृद्धि की आशा कर सकती है। इसी प्रकार लोकवित्त तथा निजी वित्त के बीच और भी अनेक समानताएँ गिनाई जा सकती हैं।

असमानताएँ :

(१) आय और व्यय के समायोजन के सम्बन्ध में व्यक्ति तथा लोक सत्ताओं के दृष्टिकोण में अन्तर (Difference in approach between Individuals and Public Authorities as regards the adjustment of Income and Expenditure)

आय तथा व्यय के समायोजन (adjustment) के सम्बन्ध में व्यक्ति (individual) तथा लोक सत्ता (public authority) के दृष्टिकोण (approach) में अन्तर है। सामान्यतया यह कहा जाता है कि व्यक्ति तो आय के अनुसार ही अपने व्यय को समायोजित करने का प्रयत्न करता है किन्तु सार्वजनिक अथवा लोक सत्ता व्यय के अनुसार अपनी आय को समायोजित करती है। दूसरे शब्दों में व्यक्ति, आमतौर पर, अपना आय की सीमा में ही रहने का प्रयत्न करता है और अपनी आय के ढाँचे के अनुसार ही अपने खर्चों में हेर-फेर कर लेता है, किन्तु दूसरी ओर, सार्वजनिक सत्ता सर्वप्रथम अपने व्यय की विभिन्न मदों का अनुमान लगाती है और तत्पश्चात्, उसके लिए आवश्यक धन की प्राप्ति के उपायों की खोज करती है। बैस्टेबिल के अनुसार, "व्यक्ति कहता है कि मैं इतना व्यय कर सकता हूँ। वित्तमन्त्री कहता है कि मुझे इतनी धनराशि की व्यवस्था करनी है।" व्यक्ति तथा सार्वजनिक सत्ता के बीच आय व व्यय के समायोजन का यह अन्तर इस कारण उत्पन्न होता है कि व्यक्ति तो साधारणतः अपनी आय के आकार (size) से परिचित होता है, किन्तु सरकार को इसका ज्ञान नहीं होता। परिणामस्वरूप व्यक्ति अपनी आय के अनुसार ही अपने व्यय की व्यवस्था करने का प्रयत्न करता है। इस सम्बन्ध में एक कहावत भी है कि 'जितनी चादर देखो उतने पाँव पसारो' या अंग्रेजी कहावत 'कपड़े के आधार पर ही वस्त्र बनाइए' ('cut your coat according to cloth') है। किन्तु इसके विपरीत लोक सत्ता सामान्यतया अपने विभिन्न विभागों (departments) से उनके खर्चों के अनुमानों की माँग करती है, व्यय के कुल मूल्य का निर्धारण करती है और तब उसके लिए आवश्यक धन इकट्ठा करने के लिए कर लगाती है एवं अन्य उपाय अपनाती है। उदाहरण के लिए, लोकवित्त में सरकार वस्त्र के आकार के आधार पर ही कपड़े का प्रबन्ध करती है। किन्तु इसके बावजूद, लोकवित्त तथा निजी वित्त के बीच ५ या आने वाला यह अन्तर सदैव सही ही होना हो, ऐसी बात नहीं है। उदाहरण के लिए, व्यक्ति भी 'पाय-

7 "The individual says, I can spend so much, the Finance Minister says, I have to raise so much"

अथवा शुद्ध धन (net wealth) पर वार्षिक कर (२) अनावर्ती पूँजी कर (capital levy) और (३) मृत्यु-कर (death)। एक ओर वार्षिक पूँजी कर एक ऐसा नियमित वार्षिक कर है जिसका निर्धारण व्यक्ति के शुद्ध धन के आधार पर किया जाता है। इसमें विभिन्न प्रकार के धन अथवा पूँजी के बीच कोई भेद नहीं किया जाता। दूसरी ओर अनावर्ती पूँजी कर का निर्धारण भी वारदाता की पूँजी अथवा उसके धन के आधार पर किया जाता है (ठीक उसी प्रकार जैसे कि वार्षिक पूँजी कर निर्धारित किया जाता है) परन्तु यह एक ऐसा कर है जो मदा के लिये केवल एक बार लगाया जाता है। वार्षिक पूँजी कर जहाँ एक नियमित रूप में लिया जाने वाला वार्षिक कर है, वहाँ अनावर्ती पूँजी कर बिल्कुल अनियमित (regular) है और यह एक पीढ़ी (generation) में एक बार लगाया भी जा सकता है और नहीं भी। मृत्युकर एक आवर्ती कर (recurrent tax) है जो कि कर-दाता की पूँजी अथवा सम्पत्ति पर लगाया जाता है। यह आवर्ती इस माँति में है कि जितनी बार भी सम्पत्ति उत्तराधिकार में हस्तान्तरित होती है उस पर कर अदा करना होता है। इसके साथ ही, यह एक अनावर्ती कर भी है क्योंकि यह जीवन में केवल एक बार उस समय अदा करना होता है जबकि सम्पत्ति उत्तराधिकार में प्राप्त की जाती है। तीनों ही करों के उक्त विवेचन से इनकी दो महत्वपूर्ण विशेषताएँ प्रकट होती हैं, (क) एक तो यह कि ये सभी कर पूँजी कर लगाये जाते हैं, और (ख) दूसरे, ये सब सामान्य प्रकृति के हैं क्योंकि उनका निर्धारण करदाता के पूँजीमूल्य के आधार पर किया जाता है, करदाता की कुल पूँजी की किसी विशिष्ट मद के आधार पर नहीं।

**यथा धन-कर लगाना न्यायोचित है ?**

**(Is Wealth Tax justified ?)**

लोगों की समृद्धि का पता लगाने का आधार क्या हो—इस सम्बन्ध में किया जाने वाला विचार यद्यपि सामान्यतः आय तथा व्यय तक ही सीमित रहा है, तथापि आर्थिक कल्याण एवं समृद्धि के माप का एक अन्य वैकल्पिक उपाय भी है और वह उनका व्यक्तिगत धन (personal wealth)। धन (अर्थात् वास्तविक धन तथा दावे, दोनों) से आशय है वस्तुओं का मूल्य दावे (claims) तथा सम्पत्ति के अधिकार (property rights) जो कि प्राप्त हो। आय जहाँ एक दावे प्रभाव (flow) एवं चरमे (steam) के समान है वहाँ धन एक भण्डार (stock) तथा एक निधि अथवा कोष (fund) के समान है। चूँकि किसी भी व्यक्ति का कल्याण (welfare) उसकी उस आय पर (जो कि वह उपयोग करता है) और साथ ही उसके धन पर (जो कि उसके पास है और उसे अनेक लाभ प्रदान करता है) निर्भर होता है। अतः यह सुझाव दिया जाता है कि धन को भी कराधान के आधार के रूप में अपनाया जाए, भले ही उसे एकमात्र आधार न माना जाए पर कम से कम आय तथा व्यय के एक पूरक आधार (complementary base) के रूप में तो अवश्य ही माना जाना चाहिए। अर्जित (earned) तथा अनर्जित (unearned) आय के बीच भेद करते समय जैसे कि हम पहले ही यथा चूके हैं कि प्रथम, धन पर अधिकार होने से उसके स्वामी की अनेक प्रत्यक्ष लाभ प्राप्त होते हैं। दो व्यक्ति जो एक समान कि आय प्राप्त कर रहे हैं पर एक की आय का स्रोत, धर्म (labour) और दूसरे की आय का स्रोत है धन, तो इस स्थिति में दूसरा व्यक्ति अनेक विशिष्ट लाभों का उपयोग करता है। उदाहरण के लिए, जिस व्यक्ति को आय धन में प्राप्त हो रही है, वह आय के धन्द होने पर भी अपनी स्थिति पूर्ववत् बनाये रख सकता है। क्योंकि उसका वह अपनी सम्पत्ति बेचकर अपना काम चला सकता है। दूसरे, उसे बचत करने को बाध्य नहीं होना पड़ता क्योंकि उसका धन तो स्वयं ही उसकी भूतवासीन वचत का एक रूप है। अन्त में, सम्पत्ति सामाजिक प्रतिष्ठा प्रदान करती है अतः यह स्वयं ही सन्तुष्टि प्रदान करने का एक स्रोत है। अतः धन कर का मूलभूत औचित्य (basic justification) यही है कि व्यक्तिगत धन प्रत्यक्ष कराधान का एक अच्छा आधार होता है।

२. जैसा कि पहले बताया जा चुका है, पूँजी कर तथा धन-कर पूर्णतया समान कर हैं और इनमें कोई अन्तर नहीं है (अध्याय ६)।

३. ऐतिहासिक दृष्टि से, आय के मुकाबले धन को अति प्राचीनकाल में कराधान (tax base) माना गया है परन्तु विगत सौ वर्षों से ससार में हुई औद्योगिक प्रगति के साथ-साथ, आय ही सरकार के वित्त का मुख्य आश्रय और लोगों की करदेय क्षमता का माप धन गई है।

## समता एवं न्याय के दृष्टिकोण से विचार (Equity consideration)

कराधान में समता एवं न्याय (equity) का यदि ध्यान रखा है तो उम्मा अर्थ यह है कि लोगों पर करों का भार उनकी करदेय क्षमता (taxable capacity) के अनुसार ही पड़ना चाहिए। विगत वर्षों में, व्यक्ति की आय को ही उसकी करदेय क्षमता की एक कमीटी माना जाता रहा है। परन्तु अर्थशास्त्री तथा राजनीतिज्ञ अब इस तथ्य को स्वीकार करने लगे हैं कि अनेकी आय-व्यक्ति को करदेय क्षमता का पर्याप्त माप नहीं है और (क) श्रम से होने वाली आय तथा सम्पत्ति से होने वाली आय के बीच और (ख) विभिन्न सम्पत्तियों के स्वामियों के बीच आय के पैमाने से उनका पूर्ण एवं सही आर्थिक मूल्यांकन नहीं हो सकता। इस बात को हम कुछ उदाहरणों द्वारा और अधिक स्पष्ट कर सकते हैं।

उदाहरणों द्वारा स्पष्टीकरण—मान लीजिए दो व्यक्ति हैं जिनकी कुछ भी आय नहीं है—एक तो भिखारी है जिसकी न तो कोई सम्पत्ति है और जो न कुछ बचाता ही है, दूसरा व्यक्ति यह है जिसके पास १० लाख रु० के गहने व जेवरात हैं और उनसे उसे कोई आम नहीं प्राप्त होती है। अब यदि केवल आय को ही करदेय क्षमता का पैमाना माना जाए तो इन दोनों में से किसी भी व्यक्ति से कर अदा करने के लिये नहीं कहा जा सकता। परन्तु यह बात विन्तुल स्पष्ट है कि वह व्यक्ति, जिसके पास १० लाख रु० के मूल्य के जेवरात हैं, आर्थिक दृष्टि से अधिक समृद्ध है परन्तु वे जेवरात उसे कोई आय प्रदान नहीं करते।

अब हम एक अन्य उदाहरण लेते हैं मान लीजिए, अ और ब दो व्यक्ति हैं जिनकी आय समान है, अर्थात् मान लीजिए १०,००० रु० है। अ की यह आय बचत के रूप में प्राप्त होती है और ब अपनी आय अपनी सम्पत्ति (property) से प्राप्त करता है। यदि हम इनकी करदेय क्षमता को मापने के लिये आय के पैमाने का ही उपयोग करें तो हमें अ और ब दोनों की ही करदेय क्षमता "मान प्रतीत होगी। परन्तु जैसाकि पहले बताया जा चुका है, वास्तविकता यह है कि ब की आय को अ की आय पर कुछ आर्थिक श्रेष्ठता (economic superiority) प्राप्त होगी। एक तो इसलिए क्योंकि अ की आय का आगमन तभी एक जायेगा जबकि वह बीमारी, असमर्थता, वृद्धावस्था अथवा मृत्यु के कारण नष्ट करना खर्च कर देगा, परन्तु ब की आय का प्रवाह उस समय तक जारी रहेगा जब तक कि उनकी सम्पत्ति वर्तमान रहेगी। दूसरे, सम्पत्ति से कुछ ऐसे लाभ भी प्राप्त होते हैं जैसे कि सुरक्षा (security) तथा प्रतिष्ठा (prestige) आदि। अतः स्पष्ट है कि ब की कर देय क्षमता ब से अधिक होगी।

एक और उदाहरण से स्थिति का अधिक स्पष्टीकरण किया जा सकता है। मान लीजिए, चार व्यक्ति हैं जिनके पास एक-एक लाख रु० का संचित धन है। इसमें से पहला व्यक्ति अपने धन को एक मकान में लगा देता है, दूसरा अपना धन साधारण बैंक की श्रेयरी में विनियोग करता है जिससे उसे १० प्रतिशत की वार्षिक आय होती है, तीसरा अपने धन को ३% व्याज वाले बचत खाते में जमा करता है, और चौथा अपने धन को एक बैंक में चालू खाते (current account) में जमा कर देता है। इनमें से पहले तीनों व्यक्ति बैंक की आय प्राप्त करते हैं अतः ये तीनों ही आय-कर की परिधि में आ जाते हैं। पहला व्यक्ति आय-कर की परिधि में आया माना जायेगा, यदि उसके मकान से प्राप्त किराये को उसकी कर-योग्य आय के एक भाग के रूप में सम्मिलित कर लिया जाए। दूसरे और तीसरे व्यक्तियों की आय-दैनियाँ बड़ी आसानी से आय-कर बाइन के दायरे में आ जाती हैं, हाँ यह अवश्य है कि दूसरे व्यक्ति के मुकाबले तीसरे व्यक्ति पर अपेक्षाकृत हल्का कर लगेगा। दूसरे व्यक्ति का यह तो हो सकता कि अधिक आय प्राप्त हो परन्तु यह भी सत्य है कि वह अधिक उद्यता है और अनिश्चितता (uncertainty) का सामना करता है, जबकि तीसरे व्यक्ति की आय का एक भाग नगद रूप में है और जोखिम रहित है। इस प्रकार, जो व्यक्ति साधारण श्रेयरी खरीदता है उसे तो उसके सम्पूर्ण प्रतिफल (full return) पर कर देना होता है परन्तु जो व्यक्ति कम जोखिम वाले ऋण-पत्र (securities) खरीदता है अथवा जो अपने को नगद अथवा तरल रूप (liquid form) में रखता है वह कुछ कर-भार से बच जाता है। चौथा व्यक्ति, जो कि अपने धन को एक बैंक में चालू खाते में रखता है और जिससे उसे कोई व्याज प्राप्त नहीं होती, यद्यपि आय-कर की पट्टी से विन्तुल ही बाहर रह जाता है किन्तु फिर भी स्पष्ट है कि वह

आर्थिक दृष्टि से अपेक्षाकृत अधिक अच्छी स्थिति में होता है, बमुकाबले उस स्थिति के जबकि उसके पास उक्त धन न होता (इसके बावजूद कि उसे उस धन से कोई आय प्राप्त नहीं हो रही है)।

ये उदाहरण स्पष्ट रूप से बतला रहे हैं कि धन तक पहुँच करने में आय-कर पूर्णतः समर्थ नहीं है। आय-कर एक निश्चित अवधि के अन्तर्गत लोगों के शुद्ध आर्थिक लाभ के आधार पर उन पर भार डालता है और आय प्रदान न करने वाले विनियोगों (investments) द्वारा प्रकट की जाने वाली कर देय क्षमता की उपेक्षा कर देता है। अतः समता एवं न्याय के दृष्टिकोण से, यदि करो के भार को समुचित रूप से उन सभी तत्त्वों के बीच वितरित करना है जो कि आर्थिक कल्याण को प्रभावित करते हैं, तो आय-कर के अनुपूरक (supplement) के रूप में धन पर भी किसी न किसी रूप में कर अवश्य लगाया जाना चाहिए। आय-कर तथा सम्पत्ति करों को केवल संयुक्त रूप से लागू करके ही कराधान को लगभग सैमा रूप प्रदान किया जा सकता है जो कि कर बढ़ा करने की योग्यता (ability to pay) के सिद्धान्त के अनुकूल हो। आय कर के आधार (income tax base) को घटा-बढ़ाकर अथवा कर-पद्धति (tax system) में कोई समोधन या हेर-फेर करके उक्त उद्देश्यों की पूर्ति पूर्णतया नहीं की जा सकती। समता एवं न्याय की माँग है कि सम्पूर्ण धन पर एक ऐसा समानुपाती (proportional) अथवा हल्का आरोही कर (slightly progressive tax) लगाया जाना चाहिए जिसमें कि समुचित छूटों की व्यवस्था हो। इस उपाय से आय-कर की उच्च सीमागत दरों (high marginal rates) पर निर्भरता कम होगी, विभिन्न प्रकार के धन के स्वामियों के बीच कर-भार का अधिक समन्यायपूर्ण वितरण होगा और भारी जोखिम एवं अनिश्चितता से पूर्ण किन्तु उच्च लाभदायक प्रदान करने वाले ईविक्टी शेयरों के स्वामियों पर करों का बहुत अधिक भार नहीं पड़ेगा।

समता एवं न्याय (equity) के आधार पर, आय-कर के अनुपूरक के रूप में वार्षिक पूँजी कर (annual capital tax) का उपयोग करने से निम्न चार परिणाम (results) प्राप्त होंगे :—

- (क) यह श्रम द्वारा आय प्राप्त करने वाले लोगों की तुलना में सम्पत्ति द्वारा आय प्राप्त करने वाले लोगों पर अधिक बोझ डालेगा।
- (ख) यह आय प्रदान न करने वाली सम्पत्तियों—जैसे की नगदी (cash), बैंक में चालू खातों की जमा धन राशि और जेबरात आदितक पहुँच करने में सहायता करेगा।
- (ग) यह कम आय और न्यूनतम जोखिम वाले विनियोग (investment) के साथ अधिक उपयुक्त व्यवहार करेगा।
- (घ) यह मकानों के रूप में विद्यमान धन (wealth) तक पहुँच करने का एक अधिक समन्यायपूर्ण (equitable) साधन प्रदान करेगा बमुकाबले इसके कि मकानों से प्राप्त होने वाले किराया-मूल्य (rental value) को कर योग्य आय (taxable income) में सम्मिलित करने का प्रयत्न किया जाए।

**निष्कर्ष (Conclusion) :**

इस प्रकार, धन-कर (wealth tax) को लागू करने से कर-पद्धति अधिक समन्यायपूर्ण हो जायेगी और तब कराधान के भार का वितरण भी अधिक न्यायपूर्ण रीति से किया जा सकेगा।

**धन के कराधान के पक्ष में प्रस्तुत किये जाने वाले तर्क**

(Arguments in favour of Taxation of Wealth)

[I] आर्थिक प्रभावों का तर्क (Economic Effects Argument) :

सम्पत्ति अथवा धन पर लगाया जाने वाला वार्षिक कर (annual tax) आय कर से इसलिये श्रेष्ठ होता है क्योंकि यह जोखिम वाले विनियोगों (risky investments) के विरुद्ध कोई पक्षपात नहीं करता जैसा कि आय-कर के अन्तर्गत किया जाता है। परिणामस्वरूप इसका कोई अप्रेरणायक प्रभाव (disincentive effect) नहीं पड़ता। मान लीजिए दो व्यक्ति हैं जिनके पास

एक-एक लाख ८० का संचित धन है। इनमें से पहला व्यक्ति अपने धन को साधारण अंशों में विनियोग करता है जिनसे उसे अत्यधिक घटती-बढ़ती आय (highly fluctuating income) प्राप्त होती है जबकि दूसरे ने अपने धन को ३% व्याज वाले सरकारी बॉण्डों में लगा दिया है। यह हो सकता है कि पहले व्यक्ति को प्राप्त होने वाली आय औसतन १२% हो परन्तु आय में जो यह ६% की वृद्धि का अन्तर है (बशर्ते कि सम्पूर्ण आय सुरक्षित एवं नियमित रूप से प्राप्त हो जाए) इसे तो उसके जोखिम उठाने का प्रतिफल माना जाना चाहिए। जहाँ तक आय-कर का प्रश्न है वह तो जोखिम उठाने के लिये कोई छूट प्रदान नहीं करता और उसके अन्तर्गत अंशों में विनियोग करने वाले व्यक्ति की अतिरिक्त आय पर कर लगाया जाता है। अतः स्पष्ट है कि आय-कर जोखिम उठाने वाली के साथ न्याय न करके पक्षपात करता है तथा एक ओर जहाँ व्यावसायिक विकास का जोखिम उठाने के इच्छुक व्यक्तियों पर कर का अत्यधिक भार डालता है, वहाँ कम व्याज प्रदान करने वाले स्तर के प्रतिभूतियों (high grade securities) पर अपेक्षाकृत कम भार डालता है। चिन्तु वार्षिक धन-कर के अन्तर्गत ऐसा नहीं होगा। इसमें तो समान मूल्य वाली सम्पत्ति पर—चाहे उसमें आय कुछ भी प्राप्त होती हो—एक समान ही कर-भार डाला जाता है।

डा० आई० एस० गुलाटी का कहना है कि धाय के ऊँच स्तरों पर आय-कर की अत्यधिक ऊँची सीमान्त दरों (very high marginal rates) का उद्यम (enterprise) पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है। व्यक्ति सोचता है कि और अधिक आय बढ़ाने से तो उसका अधिकांश भाग आय-कर के रूप में चला जायेगा अतः उसे उद्यम का और विस्तार न करने का अथवा उसे छोड़ने का तथा आराम के साथ निष्क्रिय (inactive) बने रहने का प्रोत्साहन मिलता है। परन्तु सम्पत्ति के कराधान (taxation) के बीच ऐसा प्रत्यक्ष सम्बन्ध नहीं होता, अतः आय-कर के स्थान पर व्यक्ति के शुद्ध वार्षिक धन (net annual wealth) पर कर लगाने में काफी औचित्य (Justification) दिखाई देता है। डा० गुलाटी के शब्दों में, “पूँजी पर आधारित एक आवर्ती कर (recurrent tax) का विनियोग करने की प्रेरणा पर आय-कर के मुकाबले निरवयव ही कम घातक प्रभाव पड़ता है।”

इसके अतिरिक्त, आय-कर के अन्तर्गत कुछ किस्म के धन मुक्त कर दिये जाते हैं। उदाहरण के लिए, सामाजिक दृष्टि से अनुत्पादक धन जैसे कि सोना तथा जेवरों आदि को इस आधार पर पूर्णतया कर से मुक्त कर दिया जाता है क्योंकि इनसे कोई आय प्राप्त नहीं होती। परन्तु वार्षिक धन कर के अन्तर्गत ऐसे धन से भी समुचित व्यवहार किया जायेगा जो सामाजिक दृष्टि से अनुत्पादक (unproductive) है। इस अर्थ में भी, सम्पत्ति कर आर्थिक दृष्टि से लाभकारी है।

पर इसके बावजूद, आयकर की वर्तमान प्रणाली के अन्तर्गत भी, जिसमें कि पूँजीगत लाभों (capital gains) को मुक्त कर दिया जाता है, जोखिम उठाने का कोई कर नहीं देना पड़ता। इसका कारण यह है कि जोखिम उठाने (risk bearing) की क्रिया अन्त में अधिकतर पूँजीगत लाभों का ही रूप ले लेती है, कर योग्य आय (taxable income) का नहीं। परिणाम यह होता है कि आय-कर की वर्तमान पद्धति के अन्तर्गत ये कर-मुक्त कर दिये जाते हैं। दूसरी ओर धन-कर पूँजीगत लाभों पर वर्ष के वर्ष प्रभावी ढंग से कर लगाता है और इन मानों में यह कहा जा सकता है कि एक सम्पत्ति कर आय-कर की तुलना में अधिक अप्रेरणात्मक प्रभाव डालता है। परन्तु कैल्डोर जैसे प्रमुख अर्थशास्त्रियों का कहना है कि “पूँजी के उत्पादक उपयोग पर वर्तमान सीमित आय-कर की तुलना में वार्षिक पूँजीकर का कम अप्रेरणात्मक प्रभाव पड़ता है।”<sup>4</sup> जैसा कि हम पहले के गद्यांश में बता चुके हैं, ऐसा इसलिये होता है क्योंकि स्वर्ण तथा जेवरों के रूप में संचित निये जाने वाले धन को, जो कि सामाजिक दृष्टि से अनुत्पादक होता है, सम्पत्ति कर हतोत्साहित करता है।

4. I. S. Gulati op. cit., p. 36, “A recurrent tax based on capital exercises a decidedly less deleterious effect on the incentive to invest than does a tax on income.”

5. Kaldor, Indian Tax Reform, p. 21, “An annual capital tax provides a smaller disincentive on the productive employment of capital than even the present restricted income tax.”



इस प्रकार, अनुकूल आर्थिक प्रभावों के आधार पर धन पर सहाये जाने वाले वार्षिक कर को न्यायोचित सिद्ध किया जाता है।

## [II] प्रशासनिक कार्यकुशलता का तर्क (Administration Efficiency Argument) :

प्रशासनिक दृष्टिकोण से, केवल आय कर को लागू करने की अपेक्षा आय-कर तथा सम्पत्ति कर को संयुक्त रूप से लागू करना अधिक अच्छा होगा क्योंकि केवल कोई-सा एक कर लगा देने के मुकाबले आय तथा सम्पत्ति, दोनों पर ही कर लगाने से "करो से बचने तथा आय सम्पत्ति को छिपाने की अधिक अच्छी जाँच पड़ताल हो सकेगी।" यद्यपि सम्पत्ति का मूल्य सम्पत्ति से होने वाली आर्थिक आय से भिन्न होता है, फिर भी ये दोनों परस्पर इसलिये घनिष्ठ रूप से सम्बन्धित होते हैं क्योंकि दोनों सम्पत्ति का ही प्रतिनिधित्व करते हैं। सामान्यतः अधिकतर सम्पत्तियाँ कुछ न कुछ आय प्रदान करती हैं और अधिकतर आमदनियाँ [मजदूरियाँ और वेतन] के रूप में प्राप्त होने वाली वृत्तिक आमदनियों (professional income) को छोड़कर सम्पत्ति की ही उपज होती हैं। अतः यदि आय तथा सम्पत्ति पर साथ-साथ एक ही कराधिकारी (tax authority) द्वारा कर निर्धारण किया जाये तो निश्चय ही प्रशासनिक कार्यकुशलता में काफी वृद्धि होगी क्योंकि मनुष्य की सम्पत्ति के स्वामित्व की जाँच-पड़ताल से तो उसकी छिपी हुई आय प्रकाश में आ जावेगी और इसी प्रकार उसकी आय की प्राप्ति (income receipts) की जाँच पड़ताल से निश्चित रूप से, छिपाई गई सम्पत्ति का पता चल जायेगा।" इस प्रकार कैंडोर का यह निष्कर्ष ठीक ही प्रतीत होता है कि आय तथा सम्पत्ति, दोनों पर कर लगाने से कर से बचने तथा आय अथवा सम्पत्ति के छिपाने की जाँच-पड़ताल संभव हो सकेगी।

इस प्रकार, शुद्ध धन (net wealth) पर वार्षिक कर के पक्ष में काफी कुछ कहा जा सकता है। आय कर की व्यवस्था में अनेक दोष तथा कमियाँ हैं इसके अतिरिक्त सिद्धान्त रूप में भी आय आधार (income base) पर्याप्त नहीं हैं। अतः समता एवं न्याय के दृष्टिकोण से, आय कर तथा धन कर का संयुक्तीकरण (combination) ही आदर्श स्थिति है और इसके द्वारा करो का सम्पूर्ण ढाँचा वास्तविक रूप में कुशल एवं समन्यायपूर्ण बन जायेगा।

## धन के कराधान के विरुद्ध तर्क (The Case against Wealth Tax) or (Arguments against Wealth Tax)

तथापि, आलोचकों द्वारा धन-कर के विरुद्ध अनेक तर्क उन्ही बातों के आधार पर प्रस्तुत किये जाते हैं जिन पर कि धन कर के समर्थकों ने इस कर को लागू किये जाने की वकालत की है और इसे न्यायोचित सिद्ध किया है। यह सत्य कि अब तक धन कर को बहुत ही थोड़े देशों ने अपने यहाँ लागू किया है, संभवतः कर के उस विरोध पर प्रकाश डालता है जो कि अनेक सम्बन्धित व्यक्तियों द्वारा किया जाता है।

आलोचकों के मुख्य स्तम्भ निम्नलिखित हैं :—

### (१) धन का कराधान समन्यायपूर्ण नहीं है (Taxation of wealth is not equitable) .

धन-कर के विरुद्ध सबसे पहली आलोचना (criticism) है कि यह समन्यायपूर्ण (equitable) नहीं है। आलोचकों का कहना है कि धन-कर उन व्यक्तियों पर भारी बोझ डालता है जिनके पास धन तो है परन्तु उससे चालू आय या तो बिल्कुल नहीं है अथवा बहुत थोड़ी है। सारी की सारी सम्पत्ति आय प्रदान नहीं करती है। इस स्थिति में, आय प्रदान न करने वाली सम्पत्ति पर कर

6. Ibid, p. 21, "better check on evasion and concealment than a tax on either."

7. Kaldor, op. cit p. 21. "For, the examination of a man's property ownership is bound to lead to the discovery of his concealed income and similarly the examination of his income receipts is bound to lead to the discovery of concealed property."

समान ने व्यक्ति उसको उम हासन में भी अदा करने को बाध्य होगा जबकि उमने पाम उसे अदा करने के लिए आय भी न हो। कभी-कभी सामान्य मन्दी के कारण यह हो सकता है कि सम्पत्तियों के मूल्य गिर जाने और तब ऊँची छूटों की माँग की जा सकती है। परन्तु जैसाकि कैल्डोर ने स्पष्ट किया है कि इस सम्बन्ध में उन लोगों के मस्तिष्क में कुछ भ्रम है जो यह तर्क देते हैं कि उन सम्पत्ति के मूल्य की कर-मुक्त रखा जाए जो कि आय प्रदान नहीं करती। कैल्डोर के अनुसार, “आय प्रदान न करने वाली सम्पत्ति का अस्तित्व असम्भव बात है क्योंकि किसी भी विशिष्ट सम्पत्ति का मूल्य ही केवल इस आधार पर निकाला जाता है कि उसमें कुछ आय प्राप्त होती है। यह अवश्य सत्य है कि कुछ किस्म की सम्पत्तियों—जैसे जेवरों, बैंक में चानू खाने की जमा अथवा घर में रखी नगदी (cash) आदि—में यह हो सकता है कि किसी प्रकार की द्रव्य आय (money income) प्राप्त न हो, परन्तु यह भी सम्भव है कि उन सम्पत्तियों से द्रव्य-जाम के स्थान पर उनके तुल्य किसी न किसी प्रकार का मानसिक तोषण (psychic income) प्राप्त हो—जैसे कि सम्पत्ति के पूँजीगत मूल्य में आगानुकूल वृद्धि, या उसमें प्राप्त होने वाली सुरक्षा (security) तथा सामाजिक प्रतिष्ठा (social prestige) आदि। इस प्रकार, कहा जा सकता है कि ऐसी कोई सम्पत्ति नहीं होगी जिसमें कि आय न प्राप्त होती हो, अतः ऐसी सम्पत्ति का तर्क देना उचित नहीं है।” अतः अब तक सम्पत्ति कर के विरुद्ध जो उपर्युक्त तर्क दिया गया है वह तो आय-कर के ही इस अन्तर्निहित दोष पर प्रकाश डालता है कि “यह (आय-कर) सम्पत्ति से होने वाली एक विशिष्ट प्रकार की आय अर्थात् द्रव्य-आय पर ही अपना ध्यान केन्द्रित करता है, अन्य प्रकार की आय पर नहीं।”<sup>8</sup>

यही नहीं, धन की छोटी-छोटी रकमों का अस्तित्व (existence) तथा कुछ विशेष समयों में (उदाहरणतः, मन्दी के समय में) सम्पत्ति के सम्भावित नीचे मूल्य इस आवश्यकता की ओर मकेन करते हैं कि कर में न्यूनतम छूट की व्यवस्था की जाय, इसकी दूर भी अपेक्षाकृत नीची हो और कर की अदायगी की रीति भी सुविधाजनक हो, विशेषरूप में तब जबकि कठिन परिस्थितियों के कारण करदाता को अपनी सम्पत्ति को ही बेचने को बाध्य होना पड़ रहा हो। इस प्रकार, स्पष्टतः धन कर एक समन्वयपूर्ण कर है, यद्यपि यह हो सकता है कि यह सभी जगह सरकारी आय का मुख्य स्रोत न बन सके।

## (२) आर्थिक आधारी पर आलोचना :

धन-कर की आलोचना आर्थिक आधार पर भी की जाती है। एक आलोचना (criticism) यह है कि धन-कर उत्पादकीय उद्यम (productive enterprise) को हतोत्साहित करता है। लेकिन एक प्रकार से यह बात तो सभी करों के बारे में कही जा सकती है कि वे उत्पादकीय प्रयत्नों को हतोत्साहित करते हैं। इस सम्बन्ध में अनेक बड़े-बड़े अर्थशास्त्रियों का मत यह है कि करदाता से आय कर के रूप में ली जाने वाली रकम सम्पत्ति कर के रूप में ली जाने वाली उतनी ही रकम के मुकाबले अधिक हतोत्साहित करने वाला प्रभाव डालती है। एक दूसरी आलोचना यह है कि सम्पत्ति करों के भार को अन्तिम उपभोक्ताओं की ओर को अन्तरित (shift) किया जा सकता है। परन्तु आलोचक इस आलोचना के पक्ष में पर्याप्त प्रमाण प्रस्तुत करने में असमर्थ रहे हैं। जैसाकि कैल्डोर ने कहा है कि “आय कर के मुकाबले सम्पत्ति पर लगाये जाने वाले उतने ही वाणिज्य कर के भार को दूसरों पर डाल देने की बहुत कम सम्भावना है।”<sup>9</sup>

## (३) प्रशासनिक दृष्टिकोण से धन-कर कम आय प्रदान करने वाला कर है (Poor tax from the administrative point of view)

अन्त में, प्रशासनिक दृष्टिकोण से धन-कर कोई अधिक आय (revenue) प्रदान करने वाला कर नहीं है। इस सम्बन्ध में दो समस्याएँ विशेष रूप से सामने आती हैं। अर्थात् एक तो

8. Kaldor : op cit., p 22, “So far, therefore, from this constituting an argument against the property tax, it shows the inherent defect of income tax which concentrates on one particular form of accrual from property, namely money income, to the exclusion of other forms”

9. Ibid. p. 24, “The possibility of shifting the incidence of an annual tax on property is far smaller than that of an equivalent tax on income”

धन का पता लगाने की और दूसरी उसके मूल्यांकन (valuation) की। धन के पता लगाने की समस्या इसलिए उत्पन्न होती है क्योंकि सम्पत्ति को छिपाने तथा उसका मूल्य कम बताने की काफी सम्भावना रहती है। परन्तु यदि गहराई से देखा जाए तो यह कोई आलोचना नहीं है क्योंकि यदि कोई सम्पत्ति छिपाई जाती है तो उस सम्पत्ति से प्राप्त होने वाली आय भी तो स्वयं ही छिप जाती है। और यदि आय का पता चलता है तो उससे सम्बन्धित सम्पत्ति का भी स्वयं पता चल जाता है। इस प्रकार कहा जा सकता है कि धन-कर ही कोई अतिरिक्त प्रशासनिक समस्या उत्पन्न करता हो, ऐसी बात नहीं है। मूल्यांकन की समस्या का अर्थ है कि सम्पत्ति का प्रतिवर्ष मूल्य निकालना होगा और ऐसा करना व्यावहारिक नहीं है। परन्तु यह आलोचना भी वजनदार नहीं है क्योंकि जहाँ तक मूल्यांकन का प्रश्न है यह तो कुछ अन्य करों के मामले में भी करना होता है जैसे कि आस्ति कर अथवा मृत-सम्पदाकर (estate duty), पूँजीगत लाभ कर (capital gains tax) तथा उपहार कर (gift tax)। फिर, यह कोई आवश्यक भी नहीं है कि राजस्व अधिकारी सम्पत्ति का प्रति वर्ष नये सिरे से मूल्यांकन करें। यह पर्याप्त होगा कि सम्पत्ति का केवल एक बार मूल्यांकन कर दिया जाए, अर्थात् प्रारम्भ में ही जबकि कर लगाया जाए। बाद में उस अवधि के लिए जब तक कि बिक्रय अथवा उपहार द्वारा सम्पत्ति का हस्तान्तरण हो, प्रारम्भिक किताबी मूल्य की ही कर-निर्धारण (tax assessment) का आधार बनाया जाये।<sup>10</sup>

निष्कर्ष (conclusion) •

वस्तुस्थिति यह है कि धन-कर को लागू करने के विषय की गई अनेक आलोचनाएँ सारहीन हैं। दूसरी ओर इसके पक्ष में दिया जाने वाला समता एवं न्याय का तर्क (equity argument) काफी शक्तिशाली है।

### एक अल्प विकसित देश के लिए वार्षिक धन-कर के पक्ष का समर्थन (The Case for an Annual Wealth Tax for an Underdeveloped Country)

एक अल्पविकसित देश में वार्षिक धन-कर लागू करने के पक्ष में काफी कुछ कहा जा सकता है। जैसा कि पहले कहा चुका है, एक विकासशील अर्थव्यवस्था (developing economy) में कर ऐसा होना चाहिए जो साधनों (resources) को उपयोग की ओर से विकास की ओर मोड़ सके। इसके साथ ही साथ, गैर-सरकारी विनियोग (private investment) पर भी उसका ग्यूनतम प्रतिकूल प्रभाव पड़ना चाहिए। पूँजी अथवा धन पर लगाया जाने वाला एक वार्षिक कर धन प्राप्ति का एक बड़ा अच्छा स्रोत मिट्टी हो सकता है। इसका पहला लाभ तो यह होगा कि यह करदाताओं की उपभोग की थालू माँग को कम करेगा और साधनों को आर्थिक विकास की ओर मोड़ेगा। दूसरे, पूँजी-कर की अदायगी तथा विनियोग के बीच कोई सम्बन्ध नहीं स्थापित होने देता और उसके परिणामस्वरूप यह गैर सरकारी विनियोग को कम नहीं करता। तीसरे, पूँजी-कर सभी सम्पत्तियों पर समान रूप से लगता है और कम नगद प्रतिकूल (low cash return) देने वाले परन्तु अधिक से अधिक सुरक्षित एवं नगद रूप में रहने वाले विनियोगों के मुकाबले अधिक प्रतिकूल देने वाले जोखिम पूर्ण विनियोगों (risky investment) के विरुद्ध यह कोई पक्षपात नहीं करता। (हम पहले ही बता चुके हैं, यह वह कमी है जो आय कर में पाई जाती है।) जोखिम वाले उद्यमों के लिए विषय तय करके, पूँजी कर इन उद्यमों में लोगों की अच्छी रुचि उत्पन्न करने में सहायक होगा—“और यह एक ऐसी प्रवृत्ति होगी कि यदि इसको समुचित रूप से बढ़ाया गया तो यह आर्थिक विकास के क्षेत्र में बड़ा महत्वपूर्ण योगदान कर सकती है।” चौथे, अल्पविकसित देश जिन्होंने कि समाजवादी ढंग की समाज की स्थापना के लिए कराधान का उपयोग करने का प्रयत्न किया है, पूँजी के कराधान को अपने लिये लाभदायक ही पायेंगे। कारण यह है कि आय पर कर लगाने के साथ ही साथ यदि पूँजी पर भी कर लगाया जाए तो उससे कर पद्धति उस स्थिति के मुकाबले अधिक सम्पन्नपूर्ण हो जाएगी जबकि केवल आय को ही कराधान का आधार बताया जाए। अन्त में, एक विकासशील अर्थव्यवस्था में कृषि तथा सिंचाई आदि में अधिकाधिक सरकारी विनियोग के कारण पूँजी-कर के वृद्धि-क्षेत्र के पूँजीगत मूल्यों में वृद्धि हो जायेगी। अतः इस स्थिति में

एक सामान्य पूँजी कर (general capital tax) द्वारा अधिक्त राजस्व (revenue) प्राप्त किया जा सकता है। फिर, जहाँ तक वृष्टि का सम्बन्ध है, ऐसा कर वर्तमान कर-भार के असन्तुलन को भी कुछ, सीमा तक दूर करने में मदद करेगा।<sup>11</sup>

इस प्रकार, पूँजी के कराधान को विकास-कार्यों के लिये वित्त-प्राप्ति के एक अच्छे स्रोत के रूप में प्रयोग किया जा सकता है। कैंडोर के परामर्श के अनुसार भारत सरकार ने देश में वैयक्तिक शुद्ध धन-कर (personal net wealth tax) लागू किया है। यदि उद्देश्य यह हो कि करो का उपयोग साधनों को गैर-सरकारी क्षेत्र (private sector) के सरकारी क्षेत्र (public-sector) को स्थानान्तरित करने के लिये किया जाना है, तो व्यक्तियों पर लगाया जाने वाला वार्षिक पूँजी कर सबसे अधिक उपयुक्त है क्योंकि एक तो यह उपभोग के जानू व्यय को कम करने में सहायक होता है और दूसरे, गैर-सरकारी क्षेत्र के अन्तर्गत विनियोग की त्रिभाषी पर भी यह न्यूनतम शोक सहायता है।

### पूँजी करों के आर्थिक प्रभाव (Economic Effects of Capital Taxes)

सामान्य रूप में यह कहा जा सकता है कि सभी कर उपभोग तथा बचत में कटौती करते हैं। यदि उद्देश्य यह है कि कर उपभोग में कटौती करके उससे ही अदा किया जाये तो इसके लिये यह आवश्यक है कि वह (कर) इतना कम हो कि जिसे सम्पूर्ण रूप में (as a whole) सारा समाज अपने कुल उपभोग-व्यय की सीमा में से अदा कर सके। यदि कर इस कुल उपभोग व्यय की एक निश्चित अधिकतम सीमा को लाँच गया तो समाज (community) इस कर को अपने उपभोग-व्यय में से देने को तैयार नहीं होगी और इसका परिणाम यह होगा कि इस सीमा से अधिक लगाया जाने वाला प्रत्येक कर पूँजी सम्बन्धी व्यय में कटौती करके अदा किया जायेगा।

### पूँजी कर और उनकी अदायगी का स्रोत (Capital Taxes and Source of Payment) :

पूँजी पर आवर्ती कर (recurrent tax) लगाये जाने की स्थिति में, करदाता में सामान्य प्रवृत्ति यह पायी जाती है कि वह बचतों की कमी करने के बजाए अपने उपभोग-व्यय (consumption expenditure) में ही अधिकाधिक कटौती करता है।<sup>12</sup> यह बात सामान्य विरक्त (common sense) पर आधारित है क्योंकि प्रत्येक व्यक्तिगत करदाता कर अदा करने के बाद भी अपने उपभोग तथा बचत के बीच यथासंभव पहले जैसा अनुपात ही बनाये रखना चाहेगा। यदि पूँजी कर लगाया जाए और उसे पूर्णतया बचतों में से ही अदा किया जाये तो करदाता द्वारा उपभोग तथा बचत के बीच दिया जाने वाला अपनी आय का बँटवारा पूरी तरह गड़बड़ा जायेगा। दूसरी ओर, यदि वह उक्त कर पूर्णतया उपभोग में से अदा करता है तब भी स्थिति उससे अच्छी नहीं होगी। इस प्रकार, यह अत्यावश्यक है कि करदाता कर को उपभोग तथा बचत, दोनों में से ही अदा करे। परन्तु भ्रूँकि यह आशा की जाती है कि करदाता की औसत आम में उपभोग व्यय का अनुपात अपेक्षाकृत बड़ा होगा, अतः यह माना जा सकता है कि पूँजी पर लगाया जाने वाला कर बचत की अपेक्षा उपभोग पर ही झोझ डालेगा।<sup>13</sup>

परन्तु यह तर्क एक ऐसे व्यक्ति पर ठीक प्रकार लागू नहीं हो सकता जिसकी आम बहुत अधिक हो और जिसकी आय में उपभोग ने अनुपात के मुकाबले बचतों का अनुपात काफी अधिक हो। इस मामले में कर के कारण उपभोग में बचतों का कोई प्रश्न ही नहीं उठता। परिणामस्वरूप, पूँजी कर का भुगतान केवल बचतों में से ही किया जायेगा।

11. I. S. Gulati op cit, p 104

12. I. S. Gulati op cit, p 22

१३ पर इसके बावजूद यदि पूँजी कर की दर ऊँची है तो उसका बचत पर काफी प्रभाव पड़ेगा क्योंकि कोई भी करदाता अपने उपभोग में अधिकतम सम्भव सीमा से अधिक कटौती नहीं कर सकता।

यदि पूँजी कर अनावर्ती किस्म (non-recurrent type) का है तो इस बात की संभावना है कि कर वर्तमान पूँजीगत धन में से अदा किया जायेगा क्योंकि देयता (liability) का निपटारा केवल एक बार हो रहा है। दूसरी ओर, यदि करदाता यह समझता है कि वह उपभोग व्यय में कमी करके इसे अदा कर सक्ता है और यह कि उसे अपनी वचित पूँजी को छूना भी नहीं है, तो उसे ऐसा लगेगा कि एक वर्ष में इतना कर-भार बहुत ही ज्यादा है। इसके अतिरिक्त, केवल एक बार ही लगाया जाने वाला अनावर्ती पूँजी-कर (non-recurrent capital tax) आम-तौर पर मात्रा में बहुत अधिक होता है अतः करदाता उसे अपने पूँजीगत धन में से अदा करने को बाध्य हो जाता है। इस निष्कर्ष को इस तथ्य से और भी बल मिलता है कि एक सामान्य आदमी भविष्य की तुलना में वर्तमान को ही प्रमुखता देता है। इस प्रकार, सामान्य निष्कर्ष के रूप में यह कहा जा सकता है कि पूँजी पर लगाया जाने वाला एक वार्षिक कर तो साधारणतः व्यक्तिगत कर-दाता द्वारा अपने जालू उपभोग-व्यय में कमी करके अदा कर दिया जाता है किन्तु केवल एक बार लगाया जाने वाला अनावर्ती पूँजी कर आमतौर पर पूँजी में से ही अदा किया जाता है।

**पूँजीकर और विनियोग (Capital tax and Investment) :**

अनेक व्यवसायी (businessmen) तथा कुछ अर्थशास्त्री यह तर्क प्रस्तुत करते हैं कि विनियोग पर पूँजीकर का प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा। फलस्वरूप, राष्ट्रीय आय तथा रोजगार पर भी यह प्रतिकूल प्रभाव (adverse effect) डालेगा। इस तर्क के समर्थन में निम्न दो कारण प्रस्तुत किये जाते हैं —

[I] पूँजी कर चूँकि बचतों में कमी करेगा अतः उससे विनियोगों में भी कमी होगी। और,

[II] यदि विनियोग का उद्देश्य संचय (accumulation) के लिये आम (earnings) का उपयोग करना है तो इस कर का विनियोग पर प्रभाव पड़ेगा।

अब हम इन दोनों ही कारणों पर पृथक्-पृथक् करके विचार करते हैं।

[I] पूँजी कर बचतों में कमी करके विनियोगों को घटा देगा (Capital tax will reduce saving and this reduce investment)—पहले कारण में जो यह तर्क दिया गया है कि पूँजी पर लगाया जाने वाला कर बचतों पर प्रतिकूल प्रभाव डालकर विनियोग को प्रभावित करता है, वह इस मान्यता पर आधारित है कि विनियोग बचतों पर निर्भर होता है। बचतों (savings) की मात्रा जितनी अधिक होती है विनियोग (investment) का आकार भी उतना ही बड़ा होता है। इसके अतिरिक्त बचतें जितनी अधिक होती हैं, व्याज की दर उतनी ही कम होती है और यह नीची व्याज की दर और विनियोग को प्रोत्साहित करती है। वास्तव में यह तर्क बड़ा ही आपत्तिजनक है क्योंकि नया विनियोग करने के सम्बन्ध में विनियोग-कर्ता का निर्णय जिन तीन बातों पर निर्भर होता है वे हैं (क) नये विनियोग से प्राप्त होने वाला सम्भावित प्रतिफल, (ख) व्याज की बान्सू दर, और (ग) धन का उपलब्ध होना।

यदि यह मान लिया जाए कि विनियोग के लिये धन प्राप्त हो जायेगा, बशर्ते कि विनियोगकर्ता उसकी आवश्यक कीमत (व्याज की दर) अदा करने को तैयार हो, तो विनियोग से सम्बन्धित दो महत्वपूर्ण बातें हैं—नये विनियोग से प्राप्त होने वाला सम्भावित प्रतिफल और व्याज की प्रचलित दर। वास्तविकता यह है कि आकर्षी पूँजी कर उन कारणों में से किसी को भी प्रभावित नहीं करेगा जिस पर कि विनियोग निर्भर होता है। यदि कोई व्यक्ति अपने निजी संचित धन से विनियोग की वित्तीय व्यवस्था करता है तो पूँजी पर लगाया जाने वाला कर उसके विनियोग सम्बन्धी निर्णय को किसी भी प्रकार से प्रभावित नहीं करेगा क्योंकि उसे तो हर हालत में अदा करना है चाहे वह अपने धन को नगद रूप में रखे अथवा उसे विनियोग कर दे। यह तथ्य इस बात पर प्रकाश डालता है कि व्यक्ति की बचतें विनियोग करने के उसके निर्णय को प्रभावित नहीं करती तथापि यह कहा जा सकता है कि बचतों की कुल मात्रा विनियोग के आकार को प्रभावित कर सकती है विभिन्न रूप से व्याज की दर के द्वारा। परन्तु जैसा कि डा० गुलाटी ने कहा कि विनियोग सम्बन्धी निर्णय करने में बचतें वास्तव में कोई अधिक महत्वपूर्ण तत्त्व नहीं हैं।<sup>14</sup> परिणामस्वरूप

संचित वचतो (accumulated saving) पर लगाया जाने वाला कर लोगों के विनियोग करने के निर्णयों को प्रभावित नहीं करेगा।

फिर कोई कर विनियोग पर केवल तभी प्रतिकूल प्रभाव डालता है जबकि कर की देनदारी विनियोग के पुरस्कार से बाफ़ी भिन्न हो। उदाहरण के लिये, आय पर लगाया जाने वाला कर लाभों की मात्रा में होने वाली प्रत्येक वृद्धि के साथ अधिक भारपूर्ण होता जाता है। परिणामस्वरूप, कोई विनियोगकर्त्ता (investor) जितना अधिक विनियोग करता है, उतना ही अधिक वह लाभ प्राप्त करता है और उसकी कर सम्बन्धी देनदारी में भी उतनी ही वृद्धि होती जाती है। इस प्रकार आयकर की व्यवस्था के अन्तर्गत, विनियोगकर्त्ता अधिकाधिक आय प्राप्त करने के लिए जो कुछ भी प्रयत्न करता है उस प्रत्येक प्रयत्न के साथ कर की मात्रा में होने वाली वृद्धि के द्वारा उसका दायित्व भी बढ़ता जाता है। इसके विपरीत, पूँजी कर चासु कमाई के आधार पर नहीं निर्धारित किया जाता बल्कि उसका निर्धारण भूतकाल में करदानों द्वारा संचित की गई पूँजी के आधार पर किया जाता है। फिर, किसी व्यक्ति ने सम्पत्ति का जो संचय किया है, यह कोई आवश्यक नहीं है कि वह विनियोग करने के लिये ही किया हो, और न उसके लिये यही आवश्यक है कि जबजब वह किसी विशेष विनियोग (investment) में अपना धन लगाने का निश्चय करे, तबतब वह कर की अपनी देनदारी के सम्बन्ध में भी विचार करे। इस प्रकार यही वह दूसरा कारण है जो यह प्रदर्शित करने के लिये प्रस्तुत किया जाता है कि पूँजी कर विनियोग पर प्रतिकूल प्रभाव डालता है।

[II] संचय के लिये आय प्राप्त करने का उद्देश्य होने पर विनियोग पर प्रतिकूल प्रभाव (Adverse influence on investment if the purpose is to use earnings for accumulation)—यह कहा जाता है कि यदि किसी विनियोग का उद्देश्य उपभोग के लिये नहीं बल्कि संचय (accumulation) के लिए आय प्राप्त करना है तो ऐसे विनियोग पर पूँजी कर प्रतिकूल प्रभाव डालता है। एक विनियोगकर्त्ता जिसके पास कि पहले से ही अवसर्पित आय है, यदि और भी आगे विनियोग करने का निश्चय करना है तो सम्भावना यही है कि उससे प्राप्त होने वाली आय का उपयोग उपभोग (consumption) के लिये न करके पूर्णतया बचत तथा धन के संचय के लिये किया जायेगा। तर्क यह दिया जाता है कि यदि पूँजी कर लगाया गया तो वह ऐसे विनियोग को प्रभावित करेगा। यह हो सकता है कि ऐसा प्रभाव पड़े परन्तु इस सम्बन्ध में निम्न दो बातें अवश्य बड़ी महत्वपूर्ण और विचारणीय हैं —

(क) किसी भी विनियोग से जो आय प्राप्त होती है, आमतौर पर उसका काफी बड़ा भाग उपभोग कार्यों में लगाया जाता है और केवल थोड़ा-सा ही भाग बचत तथा सम्पत्ति के संचय में लगता है। अतः इस सीमा तक तो पूँजी कर विनियोग पर कोई घातक प्रभाव नहीं डालेगा।

(ख) दूसरे, किसी भी उन्नत अर्थव्यवस्था (advanced economy) में अधिकतर विनियोग, सामान्यतः कम्पनियों द्वारा किया जाता है और उन पर पूँजी कर लगता ही नहीं है (क्योंकि पूँजी कर माधारणतया व्यक्ति पर ही लगाया जाता है, कम्पनियों पर नहीं)।

इस सम्बन्ध में यहाँ पर एक अन्य महत्वपूर्ण तथ्य का उल्लेख करना भी उचित होगा और वह यह कि कर देयता (tax liability) के सम्बन्ध में सतत् जानकारी एक ऐसा महत्वपूर्ण तन्त्र है जो कि विनियोग करने की प्रेरणा को प्रभावित करता है। यदि किसी विनियोगकर्त्ता को कर अदायगी की सम्भावना के बारे में निश्चित रूप से पता है तो उससे उम्मीदी विनियोग करने प्रेरणा कम हो जायेगी। दूसरी ओर, कर अदायगी की सम्भावना के विषय में वह जितना कम निश्चित (less certain) होगा, विनियोग करने की प्रेरणा पर उसका हानिकारक प्रभाव उतना ही कम शक्तिशाली होगा। इस दृष्टिकोण से, यह कहा जा सकता है कि एक वापिक पूँजी कर की देयता निश्चित होती है क्योंकि यह नियमित रूप से और सामान्यतः थोड़े समयान्तरों (intervals) के पश्चात् लगाया जाता है, जबकि अनिवार्य पूँजी कर जैसा बार-बार न दोहराया जाने वाला कर बिना किसी पूर्व चेतावनी अथवा जानकारी के ही लगाया जाता है और इसकी देयता (liability)

अपनी वचन-बद्धताओं (commitments) तथा अपने दायित्वों (obligations) का अनुमान लगाता है (अर्थात् वह अपने व्यय का अनुमान लगाता है) और तत्पश्चात्, उसके लिए आवश्यक आय की प्राप्ति के लिए कदम उठाता है। यही नहीं, यदि कभी उसके उत्तरदायित्वों में वृद्धि होती है (मान लीजिए उसके बच्चों की संख्या बढ़ जाती है), तो वह उन उत्तरदायित्वों को पूरा करने के लिए अतिरिक्त आय के साधनों की तलाश करता है। इसी प्रकार, यह बात भी सदा ही सत्य नहीं होती कि सार्वजनिक या लोकसत्ता अपने खर्चों के अनुसार आय का प्रबंध करती है, क्योंकि कुछ विशिष्ट परिस्थितियों में उसे इस बात के लिए बाध्य होना पड़ सकता है कि वह अपने व्यय को आय के अनुसार ही सीमित करे। उदाहरण के लिए, बुरे समय में सरकार छंटनी के द्वारा अपने खर्चों में कमी कर सकती है ताकि वह अपनी आय की सीमाओं में ही रहे। इसके अतिरिक्त, यह भी हो सकता है कि सरकार करदाताओं की क्षमता को ध्यान में रखे बिना सार्वजनिक व्यय को योजनाएँ न बनाये। इस सम्बन्ध में यह बात देना आवश्यक है कि यह कथन कि राज्य अपने व्यय के अनुसार ही आय का समायोजन करे, का वास्तविक आशय यह है कि राज्य को इस बात की स्वाधीनता होनी चाहिए कि वह अपनी आवश्यकताओं की सन्तुष्टि के लिए अपनी आय में समायोजन (घटा-बढ़ी) करे।

(२) साधनों की प्रकृति के सम्बन्ध में अन्तर (Difference between the Nature of the Resources) :

व्यक्ति तथा सार्वजनिक सत्ता के बीच साधनों की प्रकृति के सम्बन्ध में भी अन्तर पाया जाता है। व्यक्ति के पास जहाँ केवल सीमित साधन होते हैं, वहाँ सार्वजनिक सत्ता समाज का सम्पूर्ण धन भी हस्तगत कर सकती है, चाहे इसके लिए उसे आवश्यकता पड़े पर शक्ति का प्रयोग ही क्यों न करना पड़े। कोई भी करदाता, जिस पर कि कर लगा हो, कर देने से इन्कार नहीं कर सकता। अतः सरकार करों से होने वाली आय के सम्बन्ध में तब तक लगभग चिन्तामुक्त रहती है जब तक अकाल अथवा भूचाल जैसी कोई बड़ी प्राकृतिक विपत्ति न आ जाए अथवा ऐसी ही कोई अन्य बड़ी दुर्घटना घटित न हो जाए और सरकार करों में छूट देने को बाध्य न हो जाए। करों से प्राप्त होने वाली आय के अतिरिक्त, सार्वजनिक सत्ता सामान्य जनता से उधार ले सकती है और कुछ परिस्थितियों में तो वह विदेशी स्रोतों से भी उधार ले सकती है। यही नहीं, सकट के अवसरों पर सरकार के पास आय का एक और भी साधन होता है, और वह है—नोट छापना। इस साधन से सरकारों के हाथों में अधिक क्रयशक्ति आ जाती है। सरकार को वित्त प्रदान करने वाले इन स्रोतों (sources) के मुकाबले निजी व्यक्तियों तथा व्यवसाय-गृहों (business houses) के वित्त-प्राप्ति के स्रोत अत्यन्त सीमित होते हैं। उन्हें साधारणतया अपनी चासू आय से, पहले से की गई बचतों से तथा ऋणों से धन प्राप्त होता है। वे आय प्राप्त करने के लिए सरकार के समान शक्ति का प्रयोग नहीं कर सकते (यद्यपि कि वे मुण्डे अथवा डाकू न हों)। वे स्वयं अपने से उधार भी नहीं ले सकते जैसे कि सरकार देश के अन्दर ही ऋण जारी कर देती है। अन्त में, वे अपने धन में वृद्धि करने के लिए नोट छापने का सहारा भी नहीं ले सकते।

(३) बल-प्रयोग के अधिकार में अन्तर (Difference between Coercive Authority) :

लोकवित्त तथा निजीवित्त के बीच एक अन्तर उनके बल प्रयोग के अधिकार (coercive authority) की विभिन्न मात्राओं के सम्बन्ध में है। गैर-सरकारी व्यक्ति तथा व्यवसाय-गृह जहाँ आय प्राप्ति के लिए कभी शक्ति का प्रयोग नहीं कर सकते, वहाँ सरकार अपनी कर-आय (tax income) को प्राप्त करने के लिए विभिन्न मात्राओं में बल प्रयोग भी कर सकती है। जब एक लोकप्रिय जनतन्त्रीय सरकार कार्य करती है, तो कर-नीति का निर्धारण भी जनतन्त्रीय रीति से ही होता है, परन्तु एक बार नीति निर्धारण होने के बाद फिर कर-सम्बन्धी कार्यवाहियों में कोई हिसाई नहीं बरती जाती। किसी भी करदाता पर यदि कर बाकी है तो वह उसे देने से इन्कार नहीं कर सकता। वस्तु करों (commodity taxes) से बचने का एक मात्र विकल्प (alternative) यही है कि उन्हें न खरीदा जाय। मृत्यु कर (death duty) का विकल्प यही है कि सम्पत्ति का संचय ही न किया जाय। इसी प्रकार आय-कर बढ़ा करने से बचने का विकल्प केवल यही है कि

## धन के कराधान की कुछ समस्याएँ (Some problems of Wealth Taxation)

हम इस बात की व्याख्या कर चुके हैं कि कराधान के आधार के रूप में आय के साथ ही साथ, जोकि प्रत्यक्ष कराधान का विश्वव्यापी आधार बन गयी है, धन (wealth) का कैसे प्रयोग किया जा सकता है एवं उसका किस प्रकार प्रयोग किया जाना चाहिए। आय-कर के अनु-पूरक (supplement) के रूप में धन-कर (wealth tax) में ऐसे अनेक लाभ प्राप्त होते हैं जो समता एवं न्याय (equity) के दृष्टिकोण से बड़े महत्वपूर्ण हैं। परन्तु व्यवहार में ऐसे कर को अनेक कठिनाइयों एवं समस्याओं का भी सामना करना होता है। प्रमुख कठिनाइयों एवं समस्याएँ निम्नलिखित हैं —

### (१) निगम पूँजी से व्यवहार करने की समस्या (Problem of Treatment of Corporate Capital).

यह बात लगभग सार्वभौमिक रूप से (universally) स्वीकार की जाती है कि वार्षिक धन कर अथवा पूँजीकर व्यक्तियों पर ही लगाया जाना चाहिए, व्यावसायिक कम्पनियों पर नहीं। इस सम्बन्ध में अनेक कारण प्रस्तुत किये जाते हैं कि व्यावसायिक फर्मों (business firms) के धन पर वार्षिक कर क्यों नहीं लगाया जाना चाहिए? प्रथम, जे० आर० हिक्स के अनुसार, निगम-धन (corporate wealth) तक पहुँचने का साधन वह कर होना चाहिए जिसका निर्धारण व्यक्तियों द्वारा अधिकृत (held) ऋण-पत्रों (securities) के मूल्य के आधार पर किया गया हो, न कि वह कर जिसका निर्धारण (assessment) स्वयं निगम-सम्पत्ति के आधार पर किया गया हो, क्योंकि एक ओर व्यक्तियों पर उनके द्वारा अधिकृत निगम-शेयरों के आधार पर कर लगाना और उसके साथ ही साथ निगम-सम्पत्ति पर कर लगाने का अर्थ होगा—दोहरा कराधान (double taxation)।<sup>16</sup> दूसरे, निगम-सम्पत्ति पर पूँजी कर लगाने में इस बात की भारी गुआइश रहेगी कि कीमतों में वृद्धि करके कर के भार को उपभोक्ताओं की ओर को अन्तरित (shift) कर दिया जाये। इस स्थिति में, कर का भार उन व्यक्तियों पर नहीं पड़ेगा जिन पर कि राज्य डालना चाहता है। तीसरे निगम-सम्पत्ति पर कर लगाने से वाणिज्यिक उद्यमों (commercial enterprises) के मुकाबले औद्योगिक उद्यम (industrial enterprises) हानिप्रद स्थिति में रहेंगे क्योंकि वाणिज्य एवं व्यापार में लगी फर्मों की तुलना में औद्योगिक व्यवसायों का सामान्यतः अधिक स्टॉक तथा अधिक निधियाँ (funds) रखनी पड़ती हैं।<sup>17</sup> इस स्थिति में निगम-सम्पत्ति पर धन-कर लगाने के फलस्वरूप यह हो सकता है कि आर्थिक क्रियाएँ अर्थव्यवस्था के औद्योगिक क्षेत्रों से वाणिज्यिक क्षेत्रों की ओर को स्थानान्तरित होने लगे। ऐसा अन्तरण (shifting) सम्भव है किसी भी देश के लिये ठीक न हो और एक अल्पविकसित देश के लिए तो विशेष रूप से, क्योंकि ऐसे देश में पहले से ही यह सामान्य प्रवृत्ति पाई जाती है कि विनियोग-निधियाँ (investment funds) औद्योगिक क्षेत्रों की अपेक्षा वाणिज्यिक क्षेत्रों की ओर को ही प्रवाहित होती हैं। अन्त में, यदि निगम-सम्पत्ति पर पूँजी कर लगाया जाता है तो इसे आरोही (progressive) बनाना कठिन हो सकता है, आरोही इन मानों में कि जिससे धनी कर का अधिक भार उठा सकें। धन-कर का आरोही होना तभी सम्भव है जबकि यह कर कम्पनियों पर न लगाकर व्यक्तियों पर ही लगाया जाए।

फिन्तु इसके बावजूद, कुछ अर्थशास्त्री यह नहीं चाहेंगे कि निगम-सम्पत्ति को धन कर से मुक्त रखा जाए। उदाहरण के लिए, कलैकी (Kalecki) ने व्यक्तियों तथा फर्मों, दोनों पर ही पूँजी-कर लगाये जाने का समर्थन किया परन्तु उन्होंने कहा कि दोहरा कराधान न किया जाए। दोहरा कराधान से बचने के लिए उन्होंने सुझाव दिया कि जब व्यक्तियों पर इस कर का निर्धारण किया जाए तो अंशों तथा ऋण-पत्रों (shares and debentures) को पूँजी के मूल्यांकन के पृथक् रखा जाए।<sup>18</sup> कलैकी के प्रस्ताव को इस दिशा में एक सुधार (improvement) माना जाता है

16 J. R. Hicks, U. R. Hicks and R. Rostow The Taxation of War Wealth p 206

17 I. S. Gulati : op. cit., p 37

18 Kalecki : Economics of Full employment pp. 44-45



सदा के लिए एक बार निश्चित होती है। जहाँ तक विनियोग सम्बन्धी सामो के सचय का सम्बन्ध है, जब कोई व्यक्ति इनका हिसाब लगाता है तो उसमें वार्षिक पूँजी कर को अवश्य ही सम्मिलित करता है। अनावर्ती पूँजी कर की स्थिति में, कर देयता के सम्बन्ध से पूर्व जानकारी चुँकि लगभग ना के बराबर होती है, अतः विनियोग सम्बन्धी प्रेरणा पर उसका प्रातिकूल प्रभाव भी नगण्यता ही होता है।

**निष्कर्ष (Conclusion) .**

इस प्रकार निष्कर्ष रूप में यह कहा जा सकता है कि जनक अर्थशास्त्रियों का यह विचारपूर्ण मत है कि पूँजी का कराधान विनियोग पर बोर्ड सूक्ष्म तथा प्रत्यक्ष प्रभाव नहीं डालता।<sup>15</sup> हाँ वस्तु करने की प्रेरणा पर हो सकता है कि यह प्रतिकूल प्रभाव डाल परन्तु विनियोग करने की प्रेरणा पर इसका प्रतिकूल प्रभाव अपेक्षाकृत कम महत्वपूर्ण ही होता है।

### पूँजी करों का महत्त्व (Importance of Capital Taxes)

इसी प्रसंग में यहाँ इस विषय पर कुछ विचार प्रकट करना भी उचित होगा कि क्रियाशील वित्त (functional finance) के एक अस्त्र के रूप में पूँजी के कराधान की क्या महत्ता है। पूँजी कर का प्रभाव दोहरा होता है—एक तो यह करदाता के पास आय के रूप में कम धन छोड़ता है और दूसरे यह अपने सम्पत्ति सम्बन्धी अधिकारों के सम्बन्ध में उसे अपेक्षाकृत निर्धन बना देता है। प्रथम बिन्दु के प्रभाव को आय-प्रभाव (income effect) और दूसरे बिन्दु के प्रभाव को धन-प्रभाव (wealth effect) कहा जाता है। इन दोनों ही प्रभावों के फलस्वरूप, करदाता इस बात के लिए बाध्य हो जाता है कि वह कम व्यय करे। आवर्ती पूँजी कर (recurrent capital tax) का बड़ा गुण यही है कि समय, मात्रा तथा अन्य सम्भावित बातों के बारे में व्यय पर इसका प्रभाव न्यूनाधिक रूप में निश्चयात्मक (determinate) ही होता है। किन्तु इसके विपरीत, क्रियाशील वित्त के एक अस्त्र (instrument) के रूप में यह आय-कर से घटिया होता है क्योंकि इसमें पर्याप्त लचक (flexibility) का अभाव होता है। उदाहरण के लिए, आरोही आय-कर (progressive income-tax) की व्यवस्था में आय में होने वाले परिवर्तनों के साथ ही साथ तत्सम्बन्धी कर-प्राप्ति में भी आप से आर ही परिवर्तन हो जाता है। इसलिए आमदनियाँ (incomes) बढ़ती हैं तो उनसे उपलब्ध होने वाली प्राप्तिमाँ (tax yields) भी स्वयं बढ़ जाती है (और इस प्रकार व्यय करने पर भी अपने आप ही रोक लग जाती है), इसी भाँति जब आमदनियाँ कम होती हैं तो कर-प्राप्तिमाँ भी घट जाती है और व्यय पर पड़ने वाला दबाव भी स्वयं ही प्रतिबन्धित रहता है। दूसरी ओर, पूँजीकर जिसका निर्धारण पूँजीगत मूल्यों (capital values) के आधार पर किया जाता है, यह हो सकता है कि आय में होने वाले परिवर्तनों का पूँजी के साथ पूर्णतया वह सम्बन्ध (correlation) स्थापित न कर सके। परिणामस्वरूप, तेजी तथा मुद्रास्फीति के दिनों में चूँकि पूँजीगत मूल्यों में आय के समान तीव्रगति से वृद्धि नहीं होती अतः स्पष्टतः इस स्थिति में पूँजी कर से उपलब्ध होने वाली कर-प्राप्तिमाँ में कोई वृद्धि नहीं होती। बन्दी अवस्था अवसाद (depression) के दिनों में, आय तो पूर्णतः समाप्त हो सकती है परन्तु पूँजीगत मूल्य भी घटकर जीरो तक पहुँच जाएँ, ऐसी बात नहीं है। अतः पूँजी कर नो कम करने का अपना कार्य बराबर जारी रखेगा, यद्यपि इस अवधि में अत्यधिक आवश्यकता इस बात की होती है कि व्यय करने की प्रवृत्ति को ठीक प्रोत्साहन दिया जाए।

दूसरी ओर, एक अनावर्ती पूँजी कर (non-recurrent capital tax) चूँकि आय की अपेक्षा पूर्णतः पूँजी पर ही पड़ता है अतः यह चाहे व्यय पर बहुत कम प्रभाव डालना है। फिर अनावर्ती पूँजी कर के अवस्फीति सम्बन्धी प्रभाव (deflationary effects) काफी नम्बी अवधि तक फैले होते हैं। अतः क्रियाशील वित्त के दृष्टिकोण से, एक अनावर्ती पूँजीकर अधिक लाभदायक नहीं होता।

दिया जाए। बैंकडोर का यह दृढ़ मत है कि वार्षिक घन कर को प्रशासनिक दृष्टि में सम्भव तथा सुविधाजनक बनाया जा सकता है।

(३) मूल्यांकन तथा पुनर्मूल्यांकन की समस्या (The Problem of Valuation and Re-valuation) .

वार्षिक शुद्ध धन कर (annual net wealth tax) की सत्रसे अधिक महत्वपूर्ण समस्या सम्पत्ति के मूल्यांकन की ही है। अनेक विचारक जो धन-कर को अन्य सभी दृष्टियों में ठीक समझते हैं, उनका भी यह मत है कि सम्पत्ति के मूल्यांकन की समस्या बड़ी कठिन तथा लगभग अजेय है। धन-कर को लागू करने की स्थिति में सम्पत्ति के मूल्यांकन पर बाध इतना विगत रूप धारण करता है कि उससे धन-कर को लागू करना ही उपयोगी प्रतीत होने लगता है। इस सम्बन्ध में समस्याएँ दो हैं—एक तो सम्पत्ति का प्रारम्भिक मूल्यांकन (initial valuation) और फिर बाद में उसका पुनर्मूल्यांकन। देश भर की गोचर (tangible) तथा अगोचर (intangible), सभी प्रकार की सम्पत्तियों का प्रारम्भ में मूल्यांकन करना बड़ा कठिन कार्य है। वास्तव में, एक स्वीकार्य सामान्य कर के लिए सम्पत्ति के प्रारम्भिक मूल्यांकन की सम्भावनाओं के बारे में शीघ्रता हीनता को भी संदेह है। परन्तु एक बार जब ऐसा प्रारम्भिक मूल्यांकन कर दिया जाता है, फिर उसके बाद अनेक निर्यात समयावधियों पर विचार करने वाला सम्पत्ति का पुनर्मूल्यांकन अपेक्षाकृत सरल हो जाता है।

इस सम्बन्ध में, बैंकडोर के मुताबिक वे अनुसार हिताव-विताव के सामान्य नियमों का ही पालन किया जाना चाहिए और सम्पत्ति के प्रत्येक मद का मूल्यांकन उस समय तक उसके चिन्ताधीन मूल्य के आधार पर किया जाना चाहिए जब तक कि वह वंशी न जाए। सम्पत्ति के प्रारम्भिक मूल्यांकन की जिम्मेदारी करदाता पर ही डालनी होगी और करदाता की सम्पत्ति की सभी मदों का मूल्यांकन प्रकृति आधार मूल्य के आधार पर करना होगा। करदाता अपनी सम्पत्तियों के जो मुख्य निर्धारित करें उनकी जाँच के लिए एक केन्द्रीय मूल्यांकन विभाग (central valuation department) और उसके अधीन क्षेत्रीय तथा उपक्षेत्रीय मूल्यांकन दफ्तरों की स्थापना होनी चाहिए। इस सब व्यवस्था की आवश्यकता मुख्य रूप से इसलिये होगी जिसमें की सम्पत्तियों के प्रारम्भिक मूल्यांकन की जाँच-पड़ताल की जा सके। प्रारम्भिक मूल्यांकन होने तथा व्यक्तिगत खाते तैयार होने के बाद प्रत्येक चार या पाँच वर्षों में सम्पत्ति का पुनर्मूल्यांकन बड़ी आसानी से किया जा सकता है। ऐसा मूल्यांकन तथा पुनर्मूल्यांकन न केवल धन कर के लिए ही उपयोगी होगा, बल्कि उपहार कर (gift tax) तथा पूँजीगत लाभ कर (capital gains tax) की दृष्टि से बड़ा लाभदायक होगा है।

वास्तव में, सम्पत्ति के मूल्यांकन तथा पुनर्मूल्यांकन के लिए यदि केन्द्र-स्तर पर उपयुक्त (suitable) प्रशासनिक मशीनरी की स्थापना की जाए और समुचित कार्य विधियाँ (proper techniques) अपनाकर उसका प्रयोग सफल किया जाए तो निरवयव ही सभी प्रत्यक्ष करों के प्रशासन में कार्यकुशलता एवं मितव्ययता लाना सम्भव हो सकता है।<sup>21</sup>

निष्कर्ष (Conclusion) :

निष्कर्ष के रूप में कहा जा सकता है कि सम्पत्ति पर सभी जगह एक सीमाने के धन कर, मुख्य रूप से स्थानीय तथा स्थानीय सत्ताओं (local authorities) द्वारा ही लागू किये गये हैं। सभी प्रकार की व्यक्तिगत सम्पत्ति पर एक सामान्य कर (general tax) के रूप में तो बहुत थोड़े देशों ने ही इसे लागू किया है। परन्तु यदि कोई देश कराधान की एक ऐसी प्रवृत्ति लागू करना चाहता है जो वाणी विस्तृत हो एवं जिसमें करोड़ों के दिखावे वाले की कोई गुंजाइश न हो, तो वह धन-कर की उपस्था नहीं कर सकता। अन्य सभी बातों की यदि एक ओर छोड़ दिया जाए, तो भी समता एवं न्याय के दृष्टिकोण में धन-कर (wealth tax) का भारी महत्व है। परन्तु इसको लागू करने की समस्या इतनी कठिन एवं कठिन है कि अनेक देशों ने इसे अपना देने का साहस

यद्यपि इसके अन्तर्गत सम्पूर्ण पूँजीयत स्टॉक आ जाता है चाहे उम पर व्यक्तिगत स्वामित्व हो अथवा निगम-स्वामित्व। परन्तु तथ्य यह है कि कम्पनियों की व्यावसायिक परिसम्पत्तियों (business assets) का मूल्यांकन (valuation) करने में अनेक व्यावसायिक कठिनाइयाँ सामने आती हैं।

(२) अमूर्त अथवा अगोचर तथा व्यक्तिगत सम्पत्ति की सूचना प्राप्त करने की समस्या (Problem of Reporting of Intangibles and Personal property) .

धन के कराधान से सम्बन्धित अन्य महत्वपूर्ण समस्या यह है कि अमूर्त अथवा अगोचर धन (intangible wealth) के बारे में सही-सही सूचना कैसे उपलब्ध हो ? ऐश अशो के मामले में कठिनाइयाँ उत्पन्न होगी जिनका कि रिक्त हस्तान्तरण (blank transfer) कर दिया गया है। इसी प्रकार; इसका निष्पत्ति करना भी कठिन होगा कि व्यक्तियों के पास कितनी-कितनी नकद धन-राशियाँ हैं। दूसरी ओर, आय प्रदान करने वाले ऋण-पत्रों (securities) तथा बैंक में जमा धन-राशियों का पता लगाना बड़ा सरल है। एक सम्बन्धित समस्या यह भी है कि गोचर व्यक्तिगत सम्पत्ति (tangible personal property) विशेष रूप से होरे जवाहरात एवं आभूषणों आदि की जाँचपड़ताल कैसे हो ?

यद्यपि सम्पत्ति को छिपाने तथा उसका मूल्य कम बताने की समस्या को उपेक्षित (ignored) नहीं किया जा सकता, तथापि कैल्डोर ने यह स्पष्ट किया है कि इस सम्बन्ध में प्रशासन को अधिक मजबूत एवं सक्रिय बनाना किन प्रकार संभव हो सकता है। उन्होंने लिखा है कि "छिपी हुई सम्पत्ति की खोज के दृष्टिकोण से, वार्षिक सम्पत्ति कर की लागू करने से वस्तुतः उन समस्याओं के अलावा, जो कि आय-कर के कारण पहले से ही वर्तमान रहती हैं, कोई और अतिरिक्त उभरती समस्याएँ उत्पन्न नहीं होती।"<sup>19</sup> कैल्डोर का मत है कि यदि सम्पत्ति छिपाई जाती है तो उसके साथ आय भी ही छिपा ली जाती है, ठीक उसी प्रकार जैसे कि यदि आय का पता चलता है तो उस आय से सम्बन्धित सम्पत्ति भी खोजी जा सकती है। अतः यदि आय-कर, और धन-कर, दोनों को ही साथ-साथ लागू कर दिया जाए तो सम्पत्ति को छिपाने (concealment) तथा उसे कम बताने (understatement) की समस्या सरलता में डल हो सकती है। कैल्डोर के अपने ही शब्दों में, "करदाता पर जो यह दायित्व डाला जाना है कि वह प्रतिवर्ष अपना कुल शुद्ध धन (total net wealth) तथा साथ ही साथ अपनी आय बताएँ, इससे आय-कर की छिपाने का पता चलने में बड़ी मदद मिलेगी, ठीक उसी प्रकार जैसे कि आय कर की उपस्थिति से वार्षिक सम्पत्ति कर की छिपाने का पता चलने में सहायता मिलती है।"<sup>20</sup>

कैल्डोर के अनुसार, छिपाई गई सम्पत्ति की खोज की समस्या को हल किया जा सकता है शर्तों कि निम्नलिखित बातों पर विशेष रूप से ध्यान दिया जाए। सर्व प्रथम, शहरी तथा साथ ही साथ ग्रामीण एवं कृषि-सम्पत्ति को दर्ज करने तथा उसका मूल्यांकन करने के लिए एक केन्द्रीय अभिलेख कार्यालय (central record office) की स्थापना की जाए। दूसरे, शेयरों के रिक्त अथवा अनाम-हस्तान्तरण (blank transfers) की प्रवृत्ति को समाप्त किया जाए जिससे कि सभी शेयरों तथा द्विवेन्चरों के हस्तान्तरण का रिकार्ड रहे। तीसरे, सभी सरकारी ऋण-पत्रों (Government securities) के स्वामियों की देश के केन्द्रीय बैंक में पंजीकृत किया जाये और उस सम्बन्ध में होने वाले सभी परिवर्तनों को वहाँ दर्ज किया जाए। चौथे, ऐसी व्यवस्था होनी चाहिए कि जिसके अन्तर्गत सम्पत्ति के सभी प्रकार के स्वामित्व (ownership) को अनिवार्य रूप से प्रकट

19. N. Kaldor : Indian Tax Reform, p. 23, "Introducing an annual property tax does not, therefore, really raise into formidable additional problems, from the point of view of discovery to those that already have to be faced on account of the income tax."

20. Ibid, p. 23, "The obligation on a taxpayer to return annually his total net wealth as well as his income should help considerably in checking the evasion of income tax, just as the existence of income-tax should help in checking the evasion of an annual property tax."

## मृत्यु तथा उपहार सम्बन्धी कराधान (Death and Gifts Taxation)

### प्रारम्भिक मृत्यु कर का अर्थ (Meaning of Death Duty or Tax) :

किसी व्यक्ति को उपहार अथवा वसीयत<sup>१</sup> के रूप में जो धन प्राप्त होता है उसे आर्थिक लाभ (economic gain) माना जाता है और उससे उस व्यक्ति के आर्थिक कल्याण में वृद्धि होती है। ऐसी प्राप्तियों (receipts) को आय की ही सजा दी जाती है, और ऐसी आय की परिभाषा चाहे किसी प्रकार से की जाये परन्तु परम्परा यह रही है कि ऐसी आमदनियों पर आय कर कभी नहीं लगाया जाता अपितु उन पर पुषक् कानून के अन्तर्गत कर लगाये जाते हैं। मृत्यु-कर (death tax or death duty) सम्पत्ति पर लगाया जाने वाला एक प्रकार का वैयक्तिक कर (personal tax) है जो कि उस समय लगाया जाता है जबकि सम्पत्ति किसी व्यक्ति की मृत्यु के समय उसके पास से किसी दूसरे व्यक्ति के पास को हस्तान्तरित होती है। मृत्यु-कर से प्राप्त होने वाली कर-आय (tax revenue), यह हो सकता है कि काफी थोड़ी हो परन्तु उसका महत्व उसकी मात्रा से नहीं अपितु उसके तथाकथित सामाजिक प्रभावों से आँका जाता है।

### मृत्यु कर के रूप—मृत-सम्पदा कर और उत्तराधिकार कर (Forms of Death Duty—Estate Duty and Inheritance Tax)

मृत्यु करों के दो मुख्य रूप हैं जिनमें एक को आस्ति कर अथवा मृत-सम्पदा कर (estate duty) कहा जाता है और दूसरे को उत्तराधिकार कर (inheritance tax) का नाम दिया जाता है। आस्ति कर अथवा मृत-सम्पदा कर एक ऐसा कर है जो व्यक्ति द्वारा छोड़ी गई सम्पूर्ण सम्पदा अथवा जायदाद (estate) पर लगाया जाता है, जबकि उत्तराधिकार कर उस कर को कहते हैं जो कि जायदाद के उन पुषक्-पुषक् हिस्सों पर लगाया जाता है जो कि लाभ प्राप्तकर्ताओं को (beneficiaries) हस्तान्तरित किये जाते हैं। वैसे आस्ति कर में आमतौर पर केवल एक ही समान छूट (uniform exemption) की व्यवस्था की जाती है, यद्यपि यह हो सकता है कि इसके अन्तर्गत आश्रितों (dependents) की सख्या के अनुसार और आश्रितों एवं मृत व्यक्ति के पारस्परिक सम्बन्धों के अनुसार विशेष छूट (specific exemptions) भी प्रदान किये जाएँ। इनके अतिरिक्त, इसमें दरों (rates) का क्रमवर्धन (graduation) किया जाता है और कर-कोष्ठक (tax brackets) शुद्ध जायदाद (net estate) पर सम्पूर्ण रूप में

व्यक्ति द्वारा अपने जीवन काल में ही किया जाने वाला सम्पत्ति का नि शुल्क हस्तान्तरण "उपहार" (gift) कहलाता है किन्तु मृत्यु के समय होने वाला हस्तान्तरण "वसीयत" (bequest) कहा जाता है।

ही नहीं किया। किन्तु इसके बावजूद, जैसा कि पहले ही बताया जा चुका है, प्रशासनिक दृष्टि से भी धन-कर को सम्भव एवं सुविधाजनक बनाया जा सकता है, बशर्ते कि करदाताओं से अनिवार्य रूप से विवरण-पत्र (returns) प्रस्तुत करने को कहा जाए।

### कुछ चुने हुए संदर्भ ग्रन्थ

1. I. S. Gulati : Capital Taxation Part I & II.
2. Kalecki : Economics of Full Employment.
3. N. Kaldor : Indian Tax Reform, Chapter II.
4. Ursula Hicks . Public Finance, Chapter XIII.

### UNIVERSITY QUESTIONS :

१. धन के कराधान का अर्थ समझाइए। क्या धन-कर लगाना व्याप्योचित है ?  
State and explain the meaning of wealth-tax. Is wealth tax justified ?
२. धन के कराधान के पक्ष तथा विपक्ष में अपने तर्क प्रस्तुत कीजिये।  
Give your arguments in favour and against the taxation of wealth
३. पूँजी करों का क्या महत्व है ? पूँजी करों के आर्थिक प्रभावों का परीक्षण कीजिये।  
What is the importance of capital taxes ? Examine the economic effects of capital taxes
४. धन के कराधान की समस्याओं की विवेचन कीजिए।  
Discuss the problems of wealth taxation.
५. एक अल्प विकसित देश के लिए वार्षिक धन-कर पर एक टिप्पणी लिखिये।  
Write a note on annual wealth tax for an underdeveloped country.

(२) उत्तराधिकारियों को अनर्जित आय के रूप में प्राप्ति (As an unearned income to heirs)—मृत्यु-करों के पक्ष में एक अन्य तर्क यह दिया जाता है कि उत्तराधिकारियों को मृतक का धन प्राप्त होता है वह एक प्रकार से उनके लिये अनर्जित आय (unearned income) होती है। उत्तराधिकारी ऐसी आय प्राप्त करते हैं जो कि किसी अन्य व्यक्ति के ही परिश्रम और त्याग का फल होता है। यह ठीक है कि उत्तराधिकारी इन बात का अधिकारी (entitled) होता है कि उसे बालिग होने के लिए प्राप्त सहायता तथा शिक्षा मिले, परन्तु इनसे अधिक यदि वह कुछ प्राप्त करना है तो उसे विशेषाधिकार (special privilege) ही ब्रह्म आयेगा। मृतक तथा उसके उत्तराधिकारी के बीच सम्बन्ध जिनता अधिक दूर वा (remote) होता है, उत्तराधिकार में प्राप्त धन उतना ही अधिक अनर्जित धन जाता है। समता एवं न्याय के दृष्टिकोण से भी अनर्जित आय की अर्जित आय की तुलना में करो का अधिक बोझ उठा सकती है।

(३) धन के गलत वितरण को ठीक करना (Tend to correct a bad distribution of wealth)—मृत्यु-करों को इस आधार पर भी न्यायोचित ठहराया जाता है कि ये धन उस गलत वितरण को जो कि सभी स्वतन्त्र अर्थव्यवस्थाओं (free economies) का एक विशेष लक्षण है ठीक करते हैं। यहाँ यह आवश्यक नहीं है कि हम आय की असमानता, उसके कारणों तथा परिणामों से सम्बन्धित सम्पूर्ण प्रश्न को गहराई में जाएँ। तथापि, यह कहा जा सकता है कि किसी सम्पत्ति का अस्तित्व (existence of private property) तथा उत्तराधिकार की प्रथा (system of inheritance) जिसके द्वारा कि सम्पत्ति एक पीढ़ी (generation) से दूसरी पीढ़ी के पास जाती है—ये दो ऐसे महत्वपूर्ण तत्त्व हैं जो कि बड़ी-बड़ी धनराशियाँ एवं सम्पत्तियों के संचय (accumulation) तथा साथ ही साथ उनके स्थापित्व के लिये उत्तरदायी हैं। वास्तविकता यह है कि मृत्यु-करों को जो भी गजनीतिक समर्थन प्रदान किया जाता है उसका काफी श्रेय समान वितरण के विचार को ही है। अधिकांश लोग इस बात को बड़ी ही असमता एवं अन्यायपूर्ण समझते हैं कि कुछ व्यक्तियों को सौभाग्यवश इतनी अधिक सम्पत्ति उत्तराधिकार में मिल जाती है कि वे कभी भी कार्य करने की आवश्यकता नहीं समझते। इनके अतिरिक्त, यह भी हो सकता है कि ये लोग देश की अर्थ-व्यवस्था (economy) के हित की दृष्टि में अपना कुछ भी योगदान न करें। अतः मृत्यु-करों का उपयोग इसी निश्चित उद्देश्य की पूर्ति के लिये किया जाता है कि व्यक्ति की मृत्यु के समय अगली पीढ़ी को हस्तान्तरित किये जाने वाले धन की मात्रा में कमी की जा सके। फिर, बड़ी-बड़ी सम्पत्तियों के संचय को विभाजित एवं भग करने का एक परिणाम यह होता है कि एकाधिकारी शक्ति के उत्पन्न होने एवं उसके बने रहने का खतरा भी कम हो जाता है।

(४) अवसर की समानता (Equality of Opportunity)—उपर्युक्त तर्क से ही सम्बन्धित एक तर्क, जिस कि उत्तराधिकार कर को न्यायोचित ठहराने के लिये प्रयोग किया जाता है, यह है कि इसके द्वारा सभी को अवसर उपलब्ध होंगे। चूँकि आमदनियों की असमानता की वर्तमान पद्धति असमान अवसरों (unequal opportunities) की स्थिति उत्पन्न करती है अतः यह कहा जाता है कि यदि मृत्यु-करों को लागू किया गया तो उससे सभी किस्म की असमानताएँ दूर होंगी और वे सभी समान अवसर उपलब्ध करायेंगे। वास्तव में, वह तर्क कोई नया नहीं है बल्कि पिछले तर्क का ही एक मिन पहरू है।

(५) आयकर में लाभदायक तथा आवश्यक वृद्धि (Useful and necessary addition to income-tax)—अन्त में कहा जाता है कि मृत्यु-कर बड़ा लाभदायक कर है तथा यह आय-कर में एक आवश्यक वृद्धि है। वह ऐसे ऋण-पत्रों (securities) से होने वाली आय तथा कुछ ऐसी कमाई, जो कि आय-कर से मुक्त होती है, और कुछ ऐसी सम्पत्ति तथा आय तक भी अपनी पहुँच कर लेता है जो कि मालिक के जीवन-काल में करायान से मुक्त रहती है। इससे अलावा, मृत्यु-कर का एक बड़ा लाभ यह भी है कि इसका निर्धारण (assessment) तथा संग्रह (collection) बड़ा सरल है।

मृत्यु-करों के विपक्ष में तर्क (The case against Death Duties) :

(१) सम्पत्ति की प्राप्ति प्राप्तकर्ता के आर्थिक कल्याण में कोई वास्तविक वृद्धि नहीं (Receipt of title to the property does not represent a real improvement in the

(as a whole) ही लागू होते हैं। दूसरी ओर, उत्तराधिकार कर में निम्नलिखित तीन सामान्य विशेषणों पर ध्यान दिया जाता है : (क) इसमें उत्तराधिकारियों अथवा धारकों (heirs) का विस्तृत वर्गीकरण किया जाता है; (ख) इसमें विशेष छूटें प्रदान की जाती हैं, और (ग) इसमें अन्तर्गत प्रत्येक वर्ग के लिए करों की दरों का एक विशिष्ट पैमाना नियत होता है।

उत्तराधिकार कर (inheritance tax) भी क्रमवर्धन पर आधारित होता है और इस क्रमवर्धन का सम्बन्ध जिन दो बातों से होता है वे हैं—(i) प्रत्येक उत्तराधिकारी के हिस्से की मात्रा, और (ii) उत्तराधिकारी एवं मृतक के बीच पाये जाने वाले सम्बन्ध (relationship) की गहनता एवं घनिष्ठता।

मृत्यु करों की इन दोनों ही किस्मों का सूक्ष्म अध्ययन करने से इनके गुणों एवं अवगुणों का पता चलता है। उदाहरण के लिए, आसित कर अथवा मृत सम्पदा कर अधिक सरल तथा अधिक उत्पादक हैं। इसका कारण यह है कि इसके अन्तर्गत विभिन्न उत्तराधिकारियों को मिलने वाले हिस्सों के मूल्य के निर्धारण जैसे अल्पविकसित अटिल कार्य की पूर्णतया उपेक्षा कर दी जाती है—जटिल इसलिये भी, क्योंकि यह हो सकता है कि विभिन्न उत्तराधिकारियों को किया जाने वाला आयदाद का हस्तान्तरण अनेक परिस्थितियों, जहाँ एक योग्यताओं (qualification) पर निर्भर हो। परन्तु मृत सम्पदा कर उत्तराधिकारी की कर बंटा करने की योग्यता पर कोई विशेष ध्यान नहीं देता है। दूसरी ओर, उत्तराधिकार कर इस बात का बराबर ध्यान रखता है कि मृतक (deceased) तथा उत्तराधिकारियों के बीच क्या सम्बन्ध है और प्रत्येक उत्तराधिकारी का हिस्सा कितना है। इस प्रकार, यह उत्तराधिकारी की कर बंटा करने की योग्यता को विशेष महत्व प्रदान करता है जिसका परिणाम यह होता है कि दूर के रिश्तेदारों की तुलना में विधवा एवं पुत्रों जैसे निकट के उत्तराधिकारियों पर कर का अपेक्षाकृत कम भार पड़ता है। अतः उत्तराधिकार कर को अस्ति कर अथवा मृत-सम्पदा कर का ही एक परिष्कृत (refined) रूप माना जाता है।

### मृत्यु-करों के पक्ष तथा विपक्ष में तर्क (Case for and against Death Duties)

एक समय था जबकि मृत्यु-करों की लागू करने के बारे में भारी विवाद पाया जाता था परन्तु आजकल उन्नत देशों में इन करों को सामान्य रूप से स्वीकार कर लिया गया है। हाँ, इस सम्बन्ध में अभी भी काफी मतभेद है अल्पविकसित देशों (underdeveloped countries) में इनको लागू करना कहाँ तक न्यायोचित है और इन देशों में ये कर क्या योगदान करते हैं ?

### मृत्यु-करों के पक्ष में तर्क (The Case for Death Duties)

(१) समता एवं न्याय सिद्धान्त पर आधारित होना (Based on equity)—मृत्यु करों के पक्ष में दिया जाने वाला सबसे महत्वपूर्ण तर्क (argument) समता एवं न्याय (equity) अर्थात् अदा करने की योग्यता के सिद्धान्त (principle of ability to pay) पर आधारित है। जैसा कि हम पहले ही बतला चुके हैं, सम्पत्ति (property) को कराधान का एक उपयुक्त (suitable) आधार माना जाता है और मृत्यु कर सम्पत्ति पर ही लगाया जाने वाला एक व्यक्तिगत कर (Personal tax) है। फिर, यह सामान्य रूप से स्वीकार किया जाता है कि व्यक्ति की मृत्यु होने पर किये जाने वाले धन के हस्तान्तरण का समय ही राज्य के लिये वह महत्वपूर्ण अवसर होता है जबकि वह भी उस धन में अपने भाग का दावा प्रस्तुत करे। इस सम्बन्ध में यह कहना बड़ा सरल है कि यहाँ कर अदा करने की योग्यता का विचार स्पष्ट नहीं है और यह इन मानों से कि सिद्धान्त का लक्ष्य मृतक भी हो सकता है और उसके उत्तराधिकारी (heirs) भी। इसके अतिरिक्त, यह भी कहा जा सकता है कि मृत्यु-करों को लगाने का समय उत्तराधिकारी के लिये समर्थ है, तब ही उपयुक्त न हो और विशेष रूप से तब जबकि उत्तराधिकारी विधवा (widow) हो। तथापि, उत्तराधिकारी रिश्तेदारों में मृतक से जितना ही अधिक दूर का होता है, उसकी (उत्तराधिकारी की) कर अदा करने की योग्यता उतनी ही अधिक होती है क्योंकि उसे वह धन प्राप्त होता है जिसकी प्राप्ति की संभवतः उसे आशा भी नहीं थी। अतः उत्तराधिकारी द्वारा सम्पत्ति की प्राप्ति का समय ही राज्य के लिये वह उचित अवसर होता है जबकि उसे राष्ट्रीय राजकोष के लिये उस सम्पत्ति में से अपना अंशदान देना चाहिए।

इनके पक्ष में गरमे प्रबल तर्क यही है कि सम्पत्ति तथा उत्तराधिकार के कानून के कारण जो आय सम्बन्धी असमानतायें उत्पन्न होती हैं, ये उनको कम करने में सहायक होते हैं।

### मृत्यु करों के प्रभाव (Effects of Death Duties)

सामान्य कर ढाँचे (general tax structure) में मृत्यु करों के योगदान का यदि समुचित अध्ययन किया जाये तो उससे इन करों के आर्थिक प्रभावों (economic effects) पर अच्छा प्रकाश पड़ता है। इस स.बन्ध में अनेक मुद्दों (points) का स्पष्टीकरण पहले ही अन्यत्र किया जा चुका है। यहाँ तो, हम सावधानीपूर्वक मृत्यु करों के आर्थिक प्रभावों का ही मूल्यांकन करेंगे, और वह भी विशेष रूप से आर्थिक प्रेरणाओं (economic incentives) के दृष्टिकोण से और देश में धन के वितरण के दृष्टिकोण से।

#### [1] मृत्यु-कर तथा प्रेरणाएँ (Death Duties and Incentives)

इस बात पर सामान्य सहमति पाई जाती है कि ऐसी कोई सम्भावना नहीं है कि मृत्यु कर लोगों का काम करने से, अधिक जिम्मेवारी के पद सभालने से अथवा व्यवसाय का विकास एवं विस्तार करने से रोके। अनेक मामलों में तो मृत्यु-कर कोई नियन्त्रक प्रभाव (controlling effect) डालने में अत्यधिक तटस्थ रहता है। इसका प्रभाव उन आय-करों की तुलना में निश्चित ही कम पड़ता है जो कि प्रत्यक्ष रूप से एक दम उन लोगों तक पहुँच जाते हैं जो कि व्यक्ति द्वारा की जाने वाली आर्थिक क्रियाओं से उसे प्राप्त होते हैं। यहाँ इस बात को नहीं भूलना चाहिये कि ऐसी अनेक प्रेरणाएँ (motives) हैं जिनसे प्रभावित होकर व्यक्ति सम्पत्ति का संचय कर सकता है और वसीहत के रूप में सम्पत्ति छोड़ जाने की इच्छा तो उन प्रेरणाओं में से केवल एक है। जैसा कि पीगू ने कहा है कि "ये सब प्रेरणाएँ (incentives) उस व्यक्ति के जीवन-काल में विद्यमान रहती हैं जो कि बचत करता है और वस्तुतः वह इन प्रेरणाओं के दबाव के कारण ही बचत करने की इच्छा होता है, और जहाँ तक उन प्रेरणाओं से इस तथ्य का सम्बन्ध है कि उसकी मृत्यु के पश्चात् कहीं उसकी सम्पत्ति भी न मर जाये, यह तो एक असम्बद्ध घटना है।"<sup>2</sup> इसके अतिरिक्त यह भी स्वीकार किया जाता है कि व्यक्ति जैसे-जैसे सम्पत्ति के स्वामित्व की उच्चतर सीढ़ी पर चढ़ता है वसीया के रूप में सम्पत्ति छोड़ जाने की उसकी इच्छा अधिकाधिक कम होती जाती है जबकि अन्य प्रेरणाएँ—जैसे कि आर्थिक शक्ति की प्राप्ति तथा समाज में सामाजिक प्रतिष्ठा की प्राप्ति आदि—अधिकाधिक बढ़ती जाती है। अब यह स्पष्ट है कि मृत्यु कर काम करने तथा धनोत्पत्ति करने की प्रेरणा पर कोई प्रभाव नहीं डालता। डॉ० गुलाटी के शब्दों में "एक प्रगतिशील मृत्यु-कर (progressively rising death tax) जो कि छोटी छोटी सम्पत्तियों के स्वामियों पर कर का बहुत हल्का और बड़ी सम्पत्तियों के स्वामियों पर अधिकाधिक भारी बोझ डालता है, उसी का आकार के एक समानुपाती कर (proportionate tax) के मुकाबले प्रेरणाओं पर कम हानिकारक प्रभाव डालता है।"<sup>3</sup>

यह सभव है कि कुछ व्यक्ति मृत्यु कर के कारण सम्पत्ति का संचय करने से रुक जा परन्तु यह भी हो सकता है कि बहुत से लोग अन्य लोगों को अपेक्षा इसलिए अधिक संचय क जिससे कि वे कर के बाद भी अपने वारिसों के लिए काफी मात्रा में सम्पत्ति छोड़ जाने की अपनी इच्छा को पूर्ण करने में समर्थ हो सकें। अतः सम्पूर्ण रूप से, मृत्यु कर लोगों की आयोपार्जन की क्रियाओं (income earning activities) पर कोई अप्रेरणात्मक प्रभाव (disincentive effect) नहीं डालता।

2 A C Pigou A study of Public Finance, "All those motives are concerned only with the life time of the man who contemplates saving under the stress of them, the fact that after his death, his fortune does not also die, is, so far as they are concerned, an irrelevant accident"

3 I. S. Gulati; op cit, p. 51, "A progressively rising death tax which taxes the smaller property owners lightly and gets heavier and heavier on owners of large fortunes would, therefore, have less effects on incentives than a proportionate tax of the same size."



economic will being of the recipient):—मृत्यु-करो के विपक्ष में एक तर्क यह दिया जाता है कि वसीयत के रूप में जो धन अथवा सम्पत्तियाँ छोड़ी जाती हैं वे अधिकांशतया तो मृतक से उसकी विधवा अथवा नाबालिग बच्चों को ही हस्तान्तरित होती हैं। अतः यह नहीं माना जा सकता कि केवल सम्पत्ति उनके नाम हो जाने अथवा सम्पत्ति पर उनका अधिकार हो जाने मात्र से उनके आर्थिक कल्याण में कोई वास्तविक वृद्धि होगी। क्योंकि सम्पत्ति उनके नाम होने से पहिले भी तो वे उसका पूरा उपयोग करते थे। इसके अतिरिक्त, सच्चाई तो यह है कि व्यक्ति की मृत्यु से परिवार की आय का एक प्रमुख स्रोत (chief source) ही ख़िन जाता है और उसके परिणामस्वरूप उत्तराधिकारी और भी ग़राब दशा में छोड़ दिये जाते हैं। अतः मृत्यु कर को लागू करना अन्यायपूर्ण माना जाता है। वैसे इस तर्क में काफ़ी बल है। परन्तु फिर भी यह मृत्यु-कर के विरोध में उतना ही नहीं है जितना कि वसीयतों (bequests) तथा उपहारों से विशिष्ट व्यवहार किये जाने के पक्ष में है। फिर, एक बात यह है कि वसीयत में छोड़ी हुई कुछ सम्पत्तियाँ बिल्कुल आकस्मिक लाभ के रूप में प्राप्त हो जाती हैं अतः इनको सामान्य आय के मुकाबले अधिक कर-देय क्षमता (tax paying capacity) का सूचक माना जा सकता है।

(२) पूँजी के निर्माण पर घातक प्रभाव (Deleterious effect on capital formation)—मृत्यु-कर के विरुद्ध दिया जाने वाला सबसे अधिक महत्वपूर्ण तर्क यह है कि पूँजी के निर्माण पर यह बड़ा घातक प्रभाव डालता है। यदि व्यक्ति को अपनी सम्पत्ति को बेच सवने की स्वतन्त्रता होती है तो यह स्थिति पूँजी के संग्रह के लिए निश्चय ही बड़ी प्रेरणादायक होती है। अन्यथा तो, धन का संचय करने के बाद व्यक्ति अपने धन तथा समय को आलस्य एवं व्यसनों से पूर्ण जीवन बिताने में ही वर्धाद करता है। किन्तु मृत्यु कर लगाये जाने के बाद, ऐसा प्रतीत होता है मानो सरकार ने धन संचय करने वाले व्यक्ति के घर पर तलवार लटका दी हो। जब किसी व्यक्ति को यह पता होमा कि उसके संचित धन का एक भाग—जो कि काफ़ी बड़ा भी हो सकता है—सरकार द्वारा ले लिया जायेगा, तो धन का संचय करने में निश्चय ही उसकी रुचि समाप्त भयवा कम हो जायेगी। इस प्रकार स्पष्ट है कि धन को बचाने तथा उसका संचय करने की प्रेरणा पर मृत्यु कर का प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है।

(३) बचत करने की योग्यता पर प्रतिकूल प्रभाव (Adverse effect on the ability to save)—यही नहीं, मृत्यु कर बचत करने की योग्यता पर भी अनुकूल प्रभाव नहीं डालता। यह पिछली बचतों (past saving) में कटौती करता है अन्यथा बचतें उत्तराधिकारियों को प्राप्त होती और उनके न मिलने से अब यह होगा कि उनकी भविष्य में बचत करने की क्षमता भी कम हो जायेगी। तथापि इस बात से तो कोई इन्कार नहीं करता कि मृत्यु करों से बचतें प्रभावित होती हैं परन्तु फिर भी कुछ अन्य कारणों से इसे तरजीह (preference) दी जाती है।

(४) प्रभावी उत्पादक इकाइयों तथा राष्ट्रीय आय पर प्रतिकूल प्रभाव (Adverse effect on effective productive units and national income)—यह भी कहा जाता है कि मृत्यु कर लगाने से यह हो सकता कि बड़े अल्पे ढंग से चलने वाली कुछ उत्पादक इकाइयाँ (productive units) भंग हो जावें और इस स्थिति में उसका प्रभाव राष्ट्रीय आय (national income) पर पड़ेगा। इस बात का एक नहीं, बल्कि अनेकों उदाहरण दिये जा सकते हैं कि मालिक की मृत्यु के बाद छोटी-छोटी स्वतन्त्र व्यवसायिक इकाइयों किस प्रकार भंग हो गईं। मृत्यु कर लगने के कारण छोटे-छोटे व्यवसाय इस बात के लिए बाध्य हो जाते हैं कि वे स्वयं की बड़ी-बड़ी एकाधिकारी संस्थाओं के हाथों बेच दें। यही नहीं, मृत्यु कर अदा करने की तैयारी में सम्पत्ति अथवा जायदाद (estate) को तरल (liquid) रखने के प्रयत्नों से यह हो सकता है कि उसका उपयोग जोखिम वाले उद्यमों में न किया जा सके। पर इस सबके बावजूद, व्यवसायियों (businessmen) के पास अनेक ऐसे साधन होते हैं जिनके द्वारा वे मृत्यु करों से निबट सकते हैं, उदाहरण के लिये, बीमा, मृत्यु से पूर्व उपहार तथा मृत्यु के बाद किश्तों (instalments) आदि।

निष्कर्ष (Conclusion):

मृत्यु करों के विरुद्ध दिये गये तर्कों में विद्यमान अनेक गुणों के बावजूद, लगभग प्रत्येक उन्नत देश (advanced country) ने किसी न किसी रूप में मृत्यु कर को अवश्य लागू किया है।

बड़ी मात्रा में आय न कमाई जाए। परन्तु वस्तु स्थिति यह है कि ये सब विकल्प सैदान्तिक दृष्टिकोण से ही सही प्रतीत होते हैं किन्तु व्यावहारिक दृष्टिकोण से उन्हें व्यवहार में लाना लगभग असम्भव सा प्रतीत होता है। जैसा कि एक लेखक ने जोर देकर कहा है कि इस सम्बन्ध में मनुष्य के सामने केवल दो ही निश्चितताएँ (certainties) थी, जिनमें से उसे एक चुननी थी। और वे थी (i) मृत्यु तथा (ii) कर। इस वचन से कर सम्बन्धी कार्यवाहियों में बल प्रयोग के अधिकार का महत्व स्पष्ट हो जाता है। परन्तु बलप्रयोग का अधिकार तो गैर-सरकारी व्यवसाय में भी पाया जा सकता है। उदाहरण के लिए, यदि किसी व्यवसाय में एकाधिकार (monopoly) स्थापित हो जाए और यदि वस्तु की विस्म (quality) तथा कीमत में धुनाव का कोई अवसर विद्यमान न हो, तो यह कहा जायेगा कि यहाँ उपभोक्ता के साथ जोर-जबरदस्ती की जा रही है, क्योंकि इस स्थिति में उसे वह एकाधिकारी वस्तु खरीदनी पड़ेगी, और वह भी उस मूल्य पर जो उससे माँगा जायेगा किन्तु इसके बावजूद भी यह निश्चित रूप में कहा जा सकता है कि सरकार का बल प्रयोग अधिकार गैर-सरकारी व्यवसाय गृहों के मुकाबले कहीं अधिक विस्तृत होता है।

(४) बजट बनाने के सम्बन्ध में अन्तर (Difference in the matter of Budgeting) :

लोकवित्त तथा निजी वित्त के बजट बनाने के सम्बन्ध में भी कुछ विभिन्नताएँ पाई जाती हैं। जहाँ व्यक्ति आमतौर पर अपने बजट को, अर्थात् अपनी आय तथा व्यय को, अल्पकालीन अवधि (उदाहरणतः एक मास के अन्तर्गत) में ही सन्तुलित करने का प्रयत्न करता है, वहाँ सार्वजनिक सत्ता की स्थिति में, ऐसी अवधि सामान्यतः एक वर्ष की होती है जिसमें उसे अपना बजट सन्तुलित करना होता है। इसके अतिरिक्त, व्यक्ति साधारणतया जहाँ आधिक्य का बजट (surplus budget) बनाने का प्रयत्न करता है, वहाँ सार्वजनिक सत्ता सदा ही आधिक्य का बजट बनान पसन्द नहीं करती। एक व्यक्ति के लिए आधिक्य का बजट अच्छा होता है और प्रायः आवश्यक भी होता है क्योंकि आधिक्य का बजट बनाने का अर्थ होता है बचत करना और व्यक्ति द्वारा बचत करना उसके सद्गुण का प्रतीक होता है। केवल वधत के द्वारा ही व्यक्ति पूँजी का संचय करता है और धनी बन जाता है दूसरी ओर, सार्वजनिक सत्ता आधिक्य का बजट बना भी सकती है और नहीं भी। वह या तो कराधान के ऊँचे स्तर द्वारा बजट बनाती है या व्यय के नीचे स्तर द्वारा बजट बनाती है। परन्तु ये दोनों ही बातें सामान्य जनता द्वारा पसन्द नहीं की जातीं। इससे साथ ही, कुछ परिस्थितियाँ ऐसी भी हो सकती हैं जबकि सरकार को कर घटाने तथा सरकारी व्यय बढ़ाने की नीति अपनानी पड़े। उदाहरण के लिए, बेरोजगारी दूर करने के उद्देश्य से ऐसा करना पड़ सकता है। इस स्थिति में उसे आधिक्य (surplus) के बजट के स्थान पर घाटे के वित्त-व्यवस्था (deficit financing) की नीति अपनानी पड़ सकती है। इस प्रकार, व्यक्ति तथा सार्वजनिक सत्ता के बीच बजट बनाने के सम्बन्ध में एक अनिवार्य अन्तर पाया जाता है। य अन्तर एक तो बजट को सन्तुलित करने की अवधि के सम्बन्ध में होता है, दूसरे, बजट की उ किस्म के सम्बन्ध में जिसे कि वे साधारणतः अपनाते हैं।

(५) व्यय करने के उद्देश्यों में अन्तर (Difference as regards the motives of Expenditure) :

लोकवित्त तथा निजी वित्त के बीच एक महत्वपूर्ण अन्तर इस सम्बन्ध में पाया जाता है कि व्यक्तिों का तथा सरकार का व्यय करने का उद्देश्य क्या है। व्यक्ति के मामले में, व्यय सम्बन्ध में मुख्य विचारणीय बात लाभ की होती है। अर्थात् यह कि प्रत्याशित आय (anticipated income) उस राशि से अधिक होगी या नहीं जितनी कि व्यय की गई है। हाँ, व्यक्ति की स्थिति में कुछ ऐसे व्यक्तिगत खर्च हो सकते हैं जिनकी-उपेक्षा वह न कर पाये, किन्तु एक गैर-सरकारी व्यवसाय-गृह के मामले में तो वित्तीय सोचों के सम्बन्ध में एकमात्र विचारणीय बात 'लाभ' की ही होती है। इसके विपरीत, आमतौर पर लाभ तथा बचत की प्रेरणाएँ सरकारी विभागों को प्रभावित नहीं कर सकती, सिवाय कुछ वाणिज्यिक विभागों (commercial department) के जैसे—रेलवे तथा डाक व तार विभाग आदि। सरकार को सामान्य विस्म के सुधारों तथा कुछ ऐसे क्रियाओं की वित्तीय व्यवस्था करनी होती है जिनसे वित्तीय प्रतिफल प्राप्त होना या तो अनिश्चित

## [II] मृत्यु कर तथा पूँजी का संचय (Death Duties and Capital Accumulation) :

मृत्यु कर काम करने की इच्छा पर यह हो सकता है कि प्रभाव न डाले परन्तु यह कहा जाता है कि वचन करने की इच्छा पर वे अवश्य प्रतिकूल प्रभाव डालेंगे। चूँकि मृत्यु कर उस धन को ले लेते हैं जो कि अन्य स्थिति में व्यावसायिक विस्तार के लिये उपलब्ध होता और पूँजी मृत्यु करों का भुगतान चालू आय की अपेक्षा संचित धन में से हो किया जाता है अतः यह माना जा सकता है कि पूँजी के निर्माण पर इसका अधिक बर्धन प्रभाव पड़ेगा। परन्तु यहाँ दो तथ्यों की भी अवश्य दृष्टिगत रखा जाना चाहिये। प्रथम तो यह कि मृत्यु-कर संचय हो जाने के बाद ही धन लेते हैं। दूसरे, मृत्यु-कर देश में वर्तमान कुल पूँजी के योग में कोई कमी नहीं करते, क्योंकि देश की चालू परिसम्पत्तियाँ (existing assets) तो पूर्ववत् ही बनी रहती हैं, हाँ मृत्यु-करों के कारण उनके स्वामित्व में अवश्य परिवर्तन हो जाता है।

पर इसके बावजूद, यह कहा जा सकता है कि मृत्यु-कर नई परिसम्पत्तियों (assets) के निर्माण पर प्रभाव डालते हैं। चूँकि पूँजी का निर्माण (capital formation) विनियोग करने के निर्णयों पर निर्भर होता है और ये निर्णय व्याज की चालू दर से सम्बन्धित होते हैं, अतः यह संभव हो सकता है कि मृत्यु-कर विनियोग करने के निर्णयों को प्रभावित करें और वह इस प्रकार कि विनियोगकर्ताओं (investors) की साम-प्राप्ति की आशाएँ निम्नलिखित दो प्रकार में प्रभावित की जा सकती हैं : (क) यदि विनियोगकर्ता को मृत्यु-करों की जानकारी है तो वह अपने लाभों की पूर्व गणना करते समय इनको भी अवश्य ही हिसाब में सम्मिलित करेगा और इस स्थिति में यह हो सकता है कि उद्यम की सामान्य प्रेरणाओं पर इसका प्रतिकूल प्रभाव पड़े, (ख) मृत्यु-करों के कारण, यह भी हो सकता है कि कुछ चालू पूँजीगत परिसम्पत्तियों (capital assets) बेचने के लिये बाजार में लानी पड़े और इसके परिणामस्वरूप माँग (demand) में कोई वैसी वृद्धि हुये बिना ही विनियोग की गई पूँजी के सभरण (supply) में वृद्धि सम्भावित हो सकती है, और इसका अन्तिम प्रभाव यह होगा कि साम-प्राप्ति की आशाओं में कमी हो जायेगी। इन तथ्यों से हम यह निष्कर्ष निकाल सकते हैं कि मृत्यु-कर, कुछ सीमा तक, अवश्य ही नई पूँजीगत परिसम्पत्तियों के निर्माण रोक सकते हैं। पर इसके विपरीत, इंग्लैंड में पिछले ७० से भी अधिक वर्षों से मृत्यु-कर लागू किये जा रहे हैं किन्तु आज तक ऐसा कोई उदाहरण सामने नहीं आया कि इनके कारण सम्पत्ति का पूर्णतया उन्मूलन हो गया हो अथवा नई पूँजी के निर्माण में इनसे रोक लगी हो।

[III] मृत्यु-कर और सम्पत्ति का नकदीकरण अथवा तरलता (Death Duty and Liquidity of Estates) .

मृत्यु-करों का एक बड़ा महत्वपूर्ण प्रभाव जायदादों के नकदीकरण (liquidity of estates) पर पड़ता है। अस्तित्व करों अथवा मृत्युसम्पदा करों (exit taxes) के कारण एक ऐसा व्यक्ति बड़ी हानिप्रद स्थिति में पड़ जाता है जिसने कि अपने निजी व्यवसाय को काफी विनियोग (investment) कर रखा हो परन्तु उसके पास नकद पूँजी (liquid capital) थोड़ी हो। ऐसा इसलिए होता है क्योंकि मृत्यु-कर द्रव्य (money) में अदा किया जाता है और उपर्युक्त स्थिति में व्यक्ति के लिये यह आवश्यक हो जाता है कि वह कर अदा करने के लिये अपनी विनियोग की गई पूँजी के एक भाग को नकदी रूप दे। इस बलाद नकदीकरण (forced liquidation) का परिणाम यह होगा कि उत्तराधिकारियों को भारी हानियाँ उठानी होंगी, व्यवसाय के नियन्त्रण में हेर-फेर होगा और व्यापार का सामान्य सगठन छिन्न-भिन्न होने की सम्भावना हो जायेगी।

कुछ वर्षों पूर्व तो चाहे जो स्थिति रही हो, परन्तु आजकल ऐसे उपाय अपनाये जा सकते हैं जिनके द्वारा बलाद नकदीकरण की सम्भावना को, सामान्य रूप से रोका जा सके। मृत्यु से पूर्व ही सम्पत्ति को हस्तान्तरित करने की प्रवृत्ति उत्तराधिकारियों को निश्चिन्त में कर अदा करने की अनुमति प्रदान किया जाना तथा मृत्यु-कर तथा अन्य कोई सम्पत्ति कर अदा करने के लिये बीमे की व्यवस्था आदि—ये ऐसे कुछ उपाय हैं जिनके द्वारा कर योग्य जायदादों के साथ-साथ काफी मात्रा में नकदी बनी रह सकती है और उसके द्वारा कर की बदायगी की जा सकती है।

तथापि, कुछ लेखकों का यह कहना है कि हो सकता है कि बलाद नकदीकरण से कोई गम्भीर समस्या उत्पन्न न हो, परन्तु फिर भी, बलाद नकदीकरण से बचने के लिये जो पग उठाये जायेंगे

उनके बड़े उत्प्रेक्षणीय कुप्रभाव पड़ सकते हैं। एक तो इसलिये क्योंकि मृत्युकर व्यक्ति को ऐसी स्थिति में ला रखता है जिससे कि उसे अपनी जायदाद की किसी अन्य स्थिति के मुकाबले अधिक नकद रूप में रखना पड़ता है। उदाहरण के लिये, वह धन जो रि व्यवसाय के विस्तार के काम में आता, अब सरकारी बाण्डों तथा अन्य सुरक्षित ऋण-पत्रों में लगाकर रखा जाता है। इसके अतिरिक्त संयुक्त राज्य अमेरिका जैसे कुछ देशों में, नकदीकरण की मजदूरी ने व्यवसायों के विलय (merger) को भी प्रोत्साहन दिया है। यह देखा गया है कि मृत सम्पदा कर के कारण सीमित आवार बाने व्यवसायों के मालिकों को इस बात का प्रोत्साहन मिला है कि वे मृत्यु के समय बलाद् नकदीकरण के किसी भी खतरे से बचने के लिए अपने उद्यमों (enterprises) को अन्य फर्मों के हाथ बेच दें।

#### [IV] मृत्यु-करों के वितरण-सम्बन्धी प्रभाव (Distributional Effects of Death Duties) :

मृत्युकरों का सबसे बड़ा औचित्य (justification) समता एवं न्याय (equity) के दृष्टि-कोण से दिया जाता है। इनका एक प्रभाव यह पड़ता है कि ये बड़े-बड़े विशाल आवार बानी सम्पत्तियों को टुकड़ों में विभाजित कर देते हैं। बड़ी-बड़ी धनराशियों एवं सम्पत्तियों के अस्तित्व (existence) को तथा उत्तराधिकार-कानून (law of succession) के द्वारा उनके स्थायित्व को बड़ा ही अन्यायपूर्ण माना जाता है। यह बड़ी ही अन्यायपूर्ण बात है कि कुछ व्यक्तियों को ऐसा सौभाग्य प्राप्त हो कि वे उत्तराधिकार में इनकी सम्पत्ति प्राप्त कर लें कि उन्हें भविष्य में ऐसा काम करने की आवश्यकता ही न रहे। फिर हो सकता है कि इस स्थिति में ये व्यक्ति देश के कल्याण के कार्यों में भी अपना कुछ योगदान न दें। अतः यदि सभी लोगों को अवसरों की न्यायपूर्ण समानता प्रदान की जाती है तो उसके लिये यह आवश्यक है कि उत्तराधिकार में प्राप्त किए जाने वाले धन की मात्रा पर कुछ न कुछ प्रतिबन्ध लगाया जाए और मृत्यु-कर इस लक्ष्य की पूर्ति का सबसे अधिक प्रभावशाली उपाय है। यदि किसी समाज में इस बात पर जोर दिया जाता है कि आम तथा धन की समानता का एक न्यायपूर्ण स्तर कायम किया जाये तो उसे उत्तराधिकार में प्राप्त होने वाले धन की मात्रा कम करने के लिए मृत्यु-करों पर ही निर्भर रहना होगा जिससे कि असमानताओं (inequalities) का एक बड़ा महत्वपूर्ण स्रोत निरन्तर और क्रमिक रूप से नष्ट किया जा सके। अतः वितरणात्मक दृष्टिकोण से, आय-कर तथा मृत्यु-कर दोनों ही एक दूसरे के पूरक कहे जा सकते हैं।

परन्तु मृत्यु-करों का उक्त प्रभाव वांछी मात्रा में इसलिए कम हो जाता है क्योंकि लोगों को इन कर की व्यवस्थाओं में बचने के अनेक अवसर उपलब्ध हो जाते हैं। जामशद (estate) का मृत्यु से पूर्व ही दे देन के अनेक उपायों के द्वारा—अर्थात् धर्मार्थ सत्पात्रों एवं प्रभ्यासों को अनुदान देकर तथा अन्य तरीकों द्वारा—कोई भी व्यक्ति मृत्यु-कर से बच सकता है और इस स्थिति में इन सीमा तक मृत्यु-करों द्वारा धन के बड़े-बड़े समूहों एवं केन्द्रों को भग करना संभव नहीं हो सकता।

#### निष्कर्ष (Conclusion) :

निष्कर्ष के रूप में, इसके पक्ष में यह कहा जा सकता है कि मृत्यु करों का प्राथमिक लाभ, जो कि आय-करों में प्राप्त नहीं होता, यह है कि काम करने की अधिक उत्तरदायित्व पूर्ण व्यवसायों एवं कामों को हाथ में लेने को तथा व्यवसाय का विकास एवं विस्तार करने की प्रेरणाओं पर इसका अपेक्षाकृत कम प्रभाव पड़ता है। इसके अतिरिक्त, इसका एक विशेष गुण यह है कि सम्पत्ति तथा उत्तराधिकार के कारण आय की जो असमानताएँ उत्पन्न हो जाती हैं उनको भी यह कम करता है। इस कर के विपक्ष में, यह कहा जा सकता है कि यह पूँजी के संचय तथा निवेश को प्रभावित करता है परन्तु यह प्रभाव कोई अधिक गंभीर नहीं प्रतीत होता। यहाँ तक कि बलाद् नकदीकरण (forced liquidation) की सम्भावना तथा बड़े व्यवसायों में विलय की अधिकाधिक प्रेरणा के प्रभाव भी अधिक महत्वपूर्ण एवं उत्प्रेक्षणीय नहीं माने जाते। अतः संपूर्ण रूप में (on the whole), कहा जा सकता है कि किसी भी देश के करों के ढाँचे में मृत्यु-करों को एक बड़ा उपयोगी एवं महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त होता है।

## [V] विकासशील देश में मृत्यु-कर (Death Duties in a Developing Country) :

एक विकासशील देश में भी, मृत्यु-करों को एक बड़ा महत्वपूर्ण योगदान करना होता है। केवल यही नहीं कि इससे प्राप्त सरकारी आय काफी अधिक होगी और देश के आर्थिक विकास में उसका उपयोग किया जा सकेगा, बल्कि यह भी कि धनी व्यक्तियों पर कर लगने से निधनों पर अच्छा मनोवैज्ञानिक प्रभाव पड़ेगा और वे यह सोचेंगे कि करों की दृष्टि से धनियों को छूँ ही नहीं छोड़ दिया गया है। इसके अतिरिक्त, आर्थिक, विकास के कार्यों में वृद्धि होने के साथ ही साथ, राष्ट्रीय आय में वृद्धि होगी और ठेकेदारों, निर्माताओं (manufacturers) तथा व्यावसायियों (businessmen) का ह्रास में आय का केन्द्रीयकरण भी अधिक हो जायगा। अतः यदि अपेक्षाकृत व्याप्तपूर्ण समाज की रचना का लक्ष्य प्राप्त करना है तो इस केन्द्रीयकरण (concentration), को कम करना अत्यन्त आवश्यक है। यही वह दृष्टिकोण है जिसके सदर्थ में एक विकासशील देश की अर्थव्यवस्था के लिये मृत्यु कर अत्यावश्यक होते हैं।

### उपहारों का कराधान (Taxation of Gifts)

#### उपहारों से आराध (Meaning of Gifts)

संपत्ति का निःशुल्क एवं ऐच्छिक हस्तान्तरण दान देने वाले (donor) के जीवन-काल में भी हो सकता है और उसी मृत्यु पर भी। व्यक्ति के जीवन-काल में ही सम्पत्ति का जो हस्तान्तरण होता है उसे उपहार (gift) कहा जाता है, और मृत्यु के समय होने वाले हस्तान्तरण को वसीयत या उत्तरदान (bequest) की सजा दी जाती है। मृत्यु-करों के शीर्षक के अन्तर्गत वसीयत अथवा उत्तराधिकार में प्राप्त धन के साथ किये जाने वाले व्यवहार की व्याख्या हम पहले ही कर चुके हैं। यहाँ हम इस बात की विवेचना करेंगे कि उपहारों के साथ करों की दृष्टि से क्या व्यवहार किया जाये। लेकिन इस सम्बन्ध में सर्वप्रथम यह बात ध्यान में रखी जानी चाहिये कि उपहार तथा वसीयतों के रूप में छोड़ी गई सम्पत्तियाँ, दोनों ही पूर्णतया एक समान प्रकृति के हैं। अतः यह निश्चित है कि एक के कराधान का प्रभाव दूसरे के हस्तान्तरण पर अवश्य पड़ेगा। उदाहरण के लिये, मृत्यु-कर लगाने का स्वाभाविक परिणाम यह होगा कि उपहार के द्वारा पहले ही सम्पत्ति का हस्तान्तरण (transfer) कर दिया जायेगा और इस प्रकार मृत्यु-कर को प्रभावहीन बना दिया जायेगा। अतः मृत्यु कर से ही सम्बन्धित एक महत्वपूर्ण प्रश्न यह है कि उपहारों के साथ क्या व्यवहार किया जाए? समस्या का हल इस प्रकार हो सकता है कि या तो एक ऐसा सामान्य कर (general tax) लगाया जाये जिसमें कि मृत्यु-कर तथा उपहार-कर, दोनों ही सम्मिलित हो अथवा वसीयतों की सम्पत्ति तथा उपहारों के लिए पृथक्-पृथक् कर लगाये जाने चाहिये।

### भारतीय सम्पदा कर अधिनियम, १९५३ (Indian Estate Duty Act 1953)

भारतीय सम्पदा कर अधिनियम सन् १९५३ से भारत में लागू हुआ। यह कर १५ अक्टूबर, १९५३ के बाद मरने वाले व्यक्ति द्वारा छोड़ी गई सम्पत्ति पर ही लगाया जाता है। यह चल तथा चल दोनो प्रकार की सम्पत्तियों पर लगाया जाता है। इसमें छूट की न्यूनतम सीमा ५०,००० रु० निर्धारित की गई है। कर चुकाने का दायित्व मृतक के सभी उत्तराधिकारियों पर है। सम्पदा कर की दरें इस प्रकार हैं —

|       |                 |     |
|-------|-----------------|-----|
| प्रथम | ५०,००० रु० तक   | —   |
| अगले  | ५०,००० रु० पर   | ४%  |
| अगले  | १,००,००० रु० पर | १०% |
| अगले  | १,५०,००० रु० पर | १५% |
| अगले  | १,५०,००० रु० पर | २५% |

अगले ५,००,००० रु० पर ३०%

अगले ५,००,००० रु० पर ४०%

अगले ५,००,००० रु० पर ५०%

शेष रु० पर ८५%

गत कुछ वर्षों में भारत में सम्पदा कर से होने वाली आय इस प्रकार थी :—

| वर्ष    | आय<br>(करोड़ रु० में) | वर्ष    | आय<br>(करोड़ रु० में) |
|---------|-----------------------|---------|-----------------------|
| १९५४-५५ | ०० ८१                 | १९७०-७१ | ७ ००                  |
| १९५५-५६ | १ ८१                  | १९७१-७२ | ८ ००                  |
| १९६०-६१ | ३ ०६                  | १९७२-७३ | ६ २५                  |
| १९६५-६६ | ७ ०४                  | १९७३-७४ | १० ००                 |
| १९६८-६९ | ६ ७४                  | १९७४-७५ | १० ००                 |
| १९६९-७० | ७.५०                  | १९७५-७६ | ६ ७०                  |

उपहार कर से आशय उस कर से है जोकि किसी व्यक्ति द्वारा अपने जीवन काल में एक निश्चित मृत्यु से अधिक के उपहारों पर लगाया जाता है। डा० जे० के० मेहता (Dr. J. K. Mehta) के अनुसार, “यह एक प्रत्यक्ष कर है जोकि व्यक्ति, हिन्दू अविभाजित परिवार, कम्पनियो, फर्मों तथा व्यक्तियों के संगठनों द्वारा दिये गये उपहारों पर लगाया जाता है।”<sup>4</sup>

उपहार के प्रकार (Types of gift) :

उपहार दो प्रकार के होते हैं—प्रथम कानून की भाषा में उन्हें मृत्यु शीघ्रता के उपहार (gifts moris causa) और जीवन काल के उपहार (gifts inter vivos) की संज्ञा दी जाती है। मृत्यु-शीघ्रता के उपहारों से आशय उन उपहारों से है जो कि व्यक्ति द्वारा मरते समय मृत्यु-शीघ्रता पर ही प्रदान किये जाते हैं, और जीवन-काल के उपहार व्यक्ति द्वारा अपने जीवन-काल में ही किसी समय प्रदान किये जाते हैं। मृत्यु-शीघ्रता के उपहार (death-bed gifts) उस समय कार्य-शील नहीं होते जबकि या तो दान देने वाला (donor) अपनी मृत्यु से पूर्व ही उनको रह कर देता है या वह अपनी बीमारी से ठीक हो जाता है अथवा यदि प्राप्तकर्ता (receiver) दान देने वाले अथवा दातार (donor) से भी पहले मर जाता है। ये, वास्तव में, शर्त उपहार (conditional gifts) होते हैं और दातार की मृत्यु होने पर ही वे हस्तान्तरित होते हैं। दूसरी ओर, जीवन-काल के उपहारों के मामले में, इस विषय में स्पष्ट कानूनी व्यवस्था होती है कि मृत्यु से कितने समय पूर्व ये दे दिये जाने चाहिए। इन उपहारों के समय की अवधि का निर्धारण एक निश्चित उद्देश्य से किया जाता है क्योंकि प्रायः ऐसा होता है कि आस्ति कर अथवा मृत-सम्पदा कर (estate duty) से बचने की भावना से व्यक्ति अपनी मृत्यु से थोड़े ही समय पूर्व उपहार देने का सिलसिला जारी कर देता है।

ऐसे उपहार जो कि कानून द्वारा निर्धारित अवधि से पूर्व न दिये जाकर उसी अवधि के अन्तर्गत दिये जाते हैं, वे उस सम्पत्ति में ही सम्मिलित कर लिये जाते हैं जो कि मृत्यु के समय वास्तव में हस्तान्तरित की जा रही होती है और इस स्थिति में इन पर भी मृत्यु-वर लगाया जाता है। यह सम्भव हो सकता है कि ये उपहार जो कि कानून द्वारा निर्धारित अवधि के अन्तर्गत दिये गये हैं, आस्ति कर से बचने के उद्देश्य से न दिये गए हों, परन्तु फिर भी उनको मृत्यु के समय हस्तान्तरित की जाने वाली सम्पत्ति का एक भाग ही मानकर उन पर कर लगाया जाता है। पर जो उपहार कानून द्वारा निर्धारित अवधि से पूर्व ही दे दिये जाते हैं। भले ही उनके विषय में यह सिद्ध कर दिया जाए कि वे केवल मृत्यु कर से बचने के लिए ही दिये गये हैं। उनको न तो

4 “This is a direct tax and is to be charged on gifts made by individuals, hindu undivided families, companies, firms and association of persons”

हस्तान्तरित की जाने वाली सम्पत्ति में जोड़ा जाता है और न उन पर मृत्यु कर ही लगाया जाता है। चूँकि कानून सम्मत अर्वाधि से पूर्व दिये गये उपहारों अर्थात् जीवन-काल में दिये गये उपहारों पर मृत्यु-कर नहीं लगाया जाता, अतः लोगों में यह स्वामाधिक प्रवृत्ति उत्पन्न हो जाती है कि वे अपने जीवन-काल में काफी समय पूर्व ही अपनी जगदाद का अधिकतम सम्भव भाग उपहारों के रूप में दे देते हैं और उन व्यक्तियों के मामले में विशेष रूप से ऐसा होता है जो कि अपनी सन्तान के लिए कुछ इन्तजाम कर जाने के मुख्य उद्देश्य से ही धन की वचत तथा उसका सचय करते हैं।

मृत्यु-श्रेय्या के उपहार और जीवन-काल के उपहारों के साथ किये जाने वाले व्यवहार में अन्तर होने के परिणामस्वरूप, करदाताओं के साथ किये जाने वाले व्यवहार में भी काफी असमानता पाई जाती है। कुछ लोग तो ऐसे हो सकते हैं जो कि मृत्यु करों से पूर्ण मुक्ति पाने के उद्देश्य से निर्धारित समय से पूर्व ही अपनी सम्पूर्ण सम्पत्ति हस्तान्तरित करने में समर्थ हो जाएँ, जबकि कुछ ऐसे भी रह सकते हैं जो अनेक कारणोंवश अपनी सम्पत्ति का सम्पूर्ण अथवा थोड़ा भाग भी उपहारों के रूप में दे सकने में समर्थ न हो सकें और उसके फलस्वरूप उनको ही करों का सारा बोझ उठाना पड़े। इस समस्या पर यद्यपि अनेक अर्थशास्त्रियों ने विचार किया है किन्तु फिर भी इसका कोई सर्वसम्मत हल नहीं खोजा जा सका है।

वर्तमान समय में, संयुक्त राज्य अमेरिका जैसे कुछ देश ऐसे हैं जहाँ कि जीवन-काल के उपहारों (gifts inter vivos) पर भी कर लगाया जाता है परन्तु कर की दर निर्धारित करने के उद्देश्य से इन उपहारों के साथ पृथक् व्यवहार किया जाता है। परन्तु चूँकि उपहारों के साथ पृथक् रूप से और अपेक्षाकृत अधिक अनुकूल एवं उदार दरों से व्यवहार किया जाता है, अतः लोगों में यह स्वामाधिक प्रवृत्ति उत्पन्न हो जाती है कि वे अपनी सम्पूर्ण सम्पत्ति को उपहारों एवं वसीयतों (bequests) के रूप में इस प्रकार से बिखरा देते हैं जिससे कि राज्य को, सम्पूर्ण रूप में न्यूनतम कर-आय (tax revenue) प्राप्त हो।

यदि सब कहा जाए तो होना यह चाहिये कि सभी उपहारों पर कर लगाया जाए और वह भी ऐसी दर से जिससे कि वे वसीयतों (bequests) के मुकाबले लाभप्रद स्थिति में न रहे। यदि कोई ऐसा भेद-भाव किया गया जो उपहारों के अनुकूल पड़ता हो तो इसका यही अर्थ लगाया जा सकता है कि सम्पत्ति के हस्तान्तरण के एक उपाय के रूप में उपहारों को विशेष लाभ प्रदान किया जा रहा है। फिर, यह भी अत्यन्त आवश्यक है कि करधार (tax base) उपहार-कर तथा मृत्यु-कर, दोनों के लिए ही समरूप (homogeneous) तथा अविभाज्य (indivisible) हो। अन्यथा एक आरोही कर ढाँचे (progressive tax structure) के अन्तर्गत, किसी भी व्यक्ति द्वारा अपनी जगदाद (estate) को उपहारों तथा वसीयतों के रूप में फैला देना बड़ा लाभप्रद होगा। अन्त में कर निर्धारण के उद्देश्य से, उपहारों को मृत्यु के समय हस्तान्तरित की जाने वाली सम्पत्ति के साथ जोड़ा जाना चाहिए। इस प्रकार, करपरिहार (tax avoidance) की दृष्टि से, उपहार-कर तथा मृत्यु-कर का एकीकरण (integration) किया जाना चाहिए। ऐसा एकीकरण दरों के ढाँचे (rate structure) में तथा दरों के वृद्धिकरण (aggregation) में विशेष रूप से होना चाहिये।

**कैल्डोर का सामान्य उपहार कर<sup>४</sup> (Kaldor's general gift Tax) :**

कैल्डोर ने सभी प्रकार के उपहारों पर केवल एक ही एकीकृत कर (integrated tax) लगाने का सुझाव दिया है। कैल्डोर के इस सामान्य उपहार कर (general gift tax) में वसीयतों एवं उत्तराधिकारों की सम्पत्ति पर लगने वाले वर्तमान कर भी सम्मिलित होंगे और साथ ही साथ सम्पत्ति अथवा उपहारों को उन समस्त निःशुल्क एवं ऐच्छिक हस्तान्तरणों (transfers) पर भी कर लगाया जायेगा जिन पर कि आजकल नहीं लगाया जाता है। कैल्डोर ने केवल एक ही एकीकृत सामान्य उपहार कर की बजाय "सभ्यता एवं न्याय, उपयुक्तता तथा प्रशासनिक कार्यक्षमता के आधार पर" की है।

धन (wealth) एक व्यक्ति से दूसरे व्यक्ति के पास को उत्तराधिकार (inheritance) द्वारा, वसीयत (bequest) द्वारा, जीवन-काल के उपहारों (gifts inter vivos) द्वारा अथवा निपटारों (settlements) द्वारा हस्तान्तरित किया जाता है। व्यक्ति द्वारा अपने उत्तराधिकारियों को अपनी सम्पत्ति हस्तान्तरित करने की उसकी स्वतन्त्रता को सरकार ठीक उसी प्रकार सीमित करने का प्रयत्न करती है जिस प्रकार कि वह व्यक्ति द्वारा अपनी सम्पत्ति का इच्छानुसार किसी भी तरीके से उपभोग करने के उसके अधिकार को प्रतिबन्धित एवं नियन्त्रित करने का प्रयास करती है। समता एवं न्याय (equity) के दृष्टिकोण से ऐसा कोई कारण प्रतीत नहीं होता कि वसीयत अथवा उपहार द्वारा सम्पत्ति हस्तान्तरित किये जाने से व्यक्ति के अधिकार (right) के बीच कोई भेद किया जाए। यदि वसीयतों पर कर लगाया जा सकता है तो ऐसा कारण नहीं कि अन्य हस्तान्तरणों पर कर न लगाया जाए। यदि मृत्यु-कर को न्यायोचित सिद्ध किया जा सकता है तो जीवन-काल में दिये जाने वाले उपहारों पर लगाये गये कर को भी न्यायोचित सिद्ध किया जा सकता है। अतः समता एवं न्याय के दृष्टिकोण से, यह उचित ही प्रतीत होता है कि सम्पत्ति के सभी निःशुल्क एवं ऐच्छिक हस्तान्तरणों पर कर लगाया जाए—भले ही हस्तान्तरण का इस अथवा रूप चाहे कोई भी क्यों न हो।

उपहारों के कराधान की एकीकृत (integrated system) के दक्ष में जो अन्य कारण प्रस्तुत किया जाता है वह यह है कि यह व्यवस्था कर-वचन (tax evasion) तथा कर-परिहार (tax avoidance) के सभी अवसरों एवं उनकी सभी सम्भावनाओं को समाप्त कर देगी। जैसा कि पहले ही कहा जा चुका है, यदि मृत्यु-कर अकेला ही लगाया जाए और उसके साथ जीवन-काल के उपहारों पर कोई अथवा विशेष कर न लगाया जाए तो इससे लोगों को इस बात के लिए प्रोत्साहन मिलेगा कि वे अपनी सम्पत्ति अपने उत्तराधिकारियों और वारिसों को अपने जीवन-काल में ही हस्तान्तरित कर दें जिनसे कि या तो कर बिल्कुल बचाया जा सके अथवा सम्पत्ति को बिखराकर कर का बोझ कुछ कम किया जा सके।

फैंडोर का यह भी कहना है कि उपहार कर सम्पूर्ण रूप में (as a whole) जायदाद (estate) पर नहीं पड़ना चाहिए, बल्कि लाभ प्राप्तकर्ताओं (beneficiaries) पर पड़ना चाहिए। अतः समता एवं न्याय के दृष्टिकोण से, कर के क्रमवर्धन की दर (rate of progression) में व्यक्ति द्वारा प्राप्त की गई धनराशि के अनुसार ही अन्तर होना चाहिए, व्यक्ति छोड़ी गई सम्पत्ति की कुल मात्रा के आधार पर नहीं। फिर समता एवं न्याय की दृष्टि से ही, मृत्यु कर जो कि धन के केन्द्रीयकरण को रोकने तथा बड़े-बड़े आकार वाली सम्पत्तियों को भंग करने के उद्देश्य से लगाया जाता है, कर ऐसे धनी व्यक्ति पर हल्के रूप में लगना चाहिए जो अपनी सम्पूर्ण जायदाद किसी एक व्यक्ति-विशेष के लिए नहीं, अपितु अनेक व्यक्तियों के लिए छोड़ रहा है—क्योंकि वह तो स्वयं सम्पत्ति के केन्द्रीयकरण को रोकने की प्रवृत्ति की दशा में आचरण कर रहा है। इसके अतिरिक्त यदि आस्ति कर अथवा मृत-सम्पदा कर की कठोर दरें लागू की गईं तो इससे धनी व्यक्तियों को इस बात का सतत प्रलोभन मिलेगा कि वे अपनी सम्पत्ति को अपने जीवन-काल में ही धीरे धीरे कर देने अथवा कर दें। करों की एकीकृत व्यवस्था द्वारा इस प्रलोभन को भी रोका जा सकता है क्योंकि करों की वर्तमान पद्धति तो जीवन-काल में दिये जाने वाले उपहारों को कर-मुक्त कर देती है। फैंडोर के मतानुसार, व्यक्ति द्वारा अपनी सम्पत्ति को अपने जीवन-काल में ही धीरे धीरे कर देने अथवा हटा देने के प्रलोभन (temptation) को कम किया जा सकता है बशर्ते कि धनी व्यक्ति को इस की अनुमति दी जाए कि वह अपनी जायदाद को लाभ प्राप्तकर्ता (beneficiaries) की एक बड़ी सख्या में फैला सके और वह भी (जीवन-काल के उपहारों द्वारा) भिन्न-भिन्न समयों में।

निष्कर्ष (conclusion) ;

फैंडोर इस निष्कर्ष पर पहुँचे कि सभी निःशुल्क हस्तान्तरणों (gratuitous transfers) पर, चाहे वे वसीयतों के रूप में हों अथवा उपहारों के रूप में, एक ही समान कर (uniform tax) लगाया जाना चाहिए। ऐसे कर की अदायगी का कानूनी दायित्व (legal liability) लाभ प्राप्तकर्ता पर पड़ना चाहिए, दातार अथवा दानकर्ता पर नहीं। फैंडोर के मतानुसार, कर के आरोहण अथवा क्रमवर्धन की दर (rate of progression) भी न तो उपहार की मात्रा पर निर्भर होनी चाहिए और न दातार के धन पर, अपितु प्राप्तकर्ता (recipient) के कुल धन (total



wealth) पर अर्थात् उपहार सहित उसकी निबल सम्पत्ति पर निर्भर होनी चाहिए। यदि सभी किस्म के उपहारों पर ऐसा केवल एक ही एकीकृत कर लगाया गया तो उसमें बरों को छिपाना बड़ा कठिन हो जायेगा।

इस प्रकार, समता एवं न्याय की माँग यह है कि सभी उपहारों के साथ एक समान व्यवहार किया जाना चाहिए और जीवन-काल के उपहारों के पक्ष में उनमें कोई भेद-भाव नहीं होना चाहिए। आर्थिक उपयुक्तता (economic expediency) की दृष्टि में, रिक्त कर (legacy duty) (अर्थात् उपहार-कर) निश्चित रूप से आस्तिकार अथवा मृत सम्पदा कर से श्रेष्ठ है। अन्त में, प्रशासनिक दृष्टि से, केवल एक एकीकृत उपहार कर उभर कर-वचन (tax evasion) को रोक सकता है जो कि आस्तिकार में आमतौर पर सम्भव होता है। इस अवस्था को कर-मुधार की उन अन्य कार्यवाहियों के साथ संयुक्त किया जा सकता है जिनका कि कॅन्डोर में भारत जैसे देश के लिए सुझाव दिया है। कॅन्डोर में सभी प्रकार के व्यक्तिगत कराधान के लिए कर-सम्बन्धी जिस प्रकार का विस्तृत विवरण-पत्र बनाये जाने की सिफारिश की है, यदि उसे अपनाया गया तो उससे सभी उपहारों को उपहार-कराधान की परिधि में ला सकना अपेक्षाकृत सरल हो जायेगा।

### भारतीय उपहार-कर अधिनियम, १९५८ ( Indian Gift Tax Act, 1958 )

प्रो० कॅन्डोर की सिफारिशों पर भारत में उपहार कर सन् १९५८ से लगाया गया है। यह कर उपहार देने वाले व्यक्ति से वसूल किया जाता है। उपहार कर में प्रारम्भिक छूट ५,००० रु० की है। यह कर प्रगतिशील दर के आधार पर लगाया जाता है। यदि उपहार देने वाला व्यक्ति उपहार देने के १५ दिन के अन्दर उपहार कर जमा कर देता है तो उसे जमा की गई कुल मात्रा पर १०% की छूट दी जाती है। उपहार कर की वर्तमान दरें इस प्रकार हैं —

#### उपहार का खण्ड

#### उपहार कर की दर (प्रतिशत में)

| शुरू के ५,००० रु० तक          | शून्य |
|-------------------------------|-------|
| ५,००१ से २०,००० रु० तक        | ५%    |
| २०,००१ से ५०,००० रु० तक       | १०%   |
| ५०,००१ से १,००,००० रु० तक     | १५%   |
| १,००,००१ से २,००,००० रु० तक   | २०%   |
| २,००,००१ से ५,००,००० रु० तक   | २५%   |
| ५,००,००१ से १०,००,००० रु० तक  | ३०%   |
| १०,००,००० से १५,००,००० रु० तक | ४०%   |
| १५,००,००१ से २०,००,००० रु० तक | ५०%   |
| २०,००,००० रु० से ऊपर          | ६५%   |

गत वर्षों में भारतीय उपहार कर से प्राप्त होने वाली आय इस प्रकार है —

| वर्ष    | आय<br>(करोड़ रु० में) | वर्ष    | आय<br>(करोड़ रु० में) |
|---------|-----------------------|---------|-----------------------|
| १९५८-५९ | ०.९८                  | १९७०-७१ | २.०२                  |
| १९५९-६० | १.२०                  | १९७१-७२ | २.००                  |
| १९६०-६१ | ०.८८                  | १९७२-७३ | ४.००                  |
| १९६१-६२ | २.२७                  | १९७३-७४ | ४.५०                  |
| १९६२-६३ | ०.५१                  | १९७४-७५ | ५.००                  |
| १९६३-६४ | १.५०                  | १९७५-७६ | ४.५०                  |

## कुछ चुने हुए संदर्भ ग्रन्थ

1. A. C. Pigou : A Study of Public Finance.
2. I. S. Gulati : Capital Taxation, part I and II.
3. R. N. Bhargava : The Principles and Problems of Inheritance Taxation
4. N. Kaldor : Indian Tax Reform Chapter 5
5. W. Vickrey : Agenda for Progressive Taxation, Chapters 7-9.

## UNIVERSITY QUESTIONS

- १ मृत्यु कर क्या है ? इसके लागू करने के पक्ष व विपक्ष में दिये जाने वाले तर्कों, इनका वितरण, निवेश और बचतों पर पड़ने वाले प्रभावों और इससे बचने के लिए अपनाये जाने वाले तरीकों की विवेचना कीजिए ।  
What are death duties ? Examine the arguments for and against their imposition, their juridical distribution, their effects on savings and investments and methods of evasion
- २ कैल्डोर के सामान्य उपहार कर की विवेचना कीजिए ।  
Discuss the Kaldor's general gift tax
- ३ निम्नलिखित पर संक्षिप्त टिप्पणियाँ लिखिये  
( 1 ) भारतीय उपहार कर अधिनियम, १९५८  
( 11 ) भारतीय सम्पदा कर अधिनियम, १९५३  
Write short notes on the following  
(i) Indian Gift Tax Act, 1958  
(ii) Indian Estate Duty Act, 1953



बजाये बढ़े भी हो।<sup>2</sup> वह मुख्य कारण, जिसकी वजह से विरोध के बावजूद बित्री कर सरकारी आय का एक अत्यन्त महत्वपूर्ण साधन बन गया, इसकी उच्च उत्पादकता (high productivity) है। उन सरकारों ने इस कर का भारी स्वागत किया जिन्हें कि अपनी निरन्तर बढ़ती हुई आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए वित्त के अतिरिक्त साधनों की तलाश थी। बित्री कर का महत्व इस तथ्य से आँका जा सकता है कि इस के कुल राजस्व में बित्री कर का अनुपात द्वितीय विश्व युद्ध से पहले ७०%, और इस युद्ध के पश्चात् ५०% से ५५% के बीच था। यह अनुपात जर्मनी और फ्रांस में ४०% और इटली में २४% था।<sup>3</sup> इस प्रकार कहा जा सकता है कि वर्तमान कर-दंडों में उपभोग पर आधारित सबसे अधिक महत्वपूर्ण किस्म का कर यदि कोई है तो वह बित्रीकर ही है।

**बित्री के करस्थान की विचारधारा (The Concept of Sales Taxation) .**

जॉन ड्यू (John Due) के अनुसार, "बित्री कर एक ऐसा कर है जो सभी अथवा अधिकांश वस्तुओं की बित्री पर अथवा बित्री से सम्बन्धित सत्त्वों—जैसे कि उनसे होने वाली प्राप्तियों (receipts) पर लगाया जाता है।"<sup>4</sup> हेन व शॉप के अनुसार, "बित्री कर उस कर को कहते हैं जो कि कर के विधान में उल्लिखित अपवादों को छोड़कर फुटकर-व्योक्त एवं निर्माता की हस्त व्यक्तिगत सम्पत्ति की समस्त व्यावसायिक बित्री पर लगाया जाता है।" संक्षेप में, "बित्री-कर से आशय उस कर से है जो राज्य सरकारों द्वारा वस्तुओं की बित्री पर लगाया जाता है।" बित्री कर उन सभी सौदों (transactions) पर लगाया जा सकता है जिनके मध्य कि वस्तु गुजरती है अथवा यह भी हो सकता है कि यह सभी सौदों पर न लगाया जाकर बित्री के केवल एक अथवा थोड़े ही स्तरों (stages) पर लगाया जाये। यह मान लिया जाना है कि कर उपभोक्ताओं की ओर की अन्तारण (shift) कर दिया जायेगा और विक्रेता फर्म (selling firms) तो केवल कर को इकट्ठा करने वाली एजेंट मात्र है।

**बित्री करों का वर्गीकरण (Classification of sales taxes)—**वर्तमान समय में जो बित्री कर प्रचलित हैं, उन्हें तीन प्रमुख वर्गों में बाँटा जा सकता है—(१) बहुस्तर कर (multiple stage taxes), (२) एक स्तर कर (single stage taxes) और (३) मूल्य जुड़े कर (value-added taxes)। (१) बहुस्तर कर वस्तु के उत्पादन एवं वितरण के सभी स्तरों पर लगाया जाता है, अन्य शब्दों में, यह प्रारम्भिक उत्पादन से लेकर उपभोक्ता को की जाने वाली अन्तिम बित्री तब तक के सभी सौदों (transactions) पर लगाया जाता है। यद्यपि व्यवहार में, यह हो सकता है कि बहुस्तर कर सभी स्तरों पर लागू न हो और कुछ स्तरों को या तो इस कर से मुक्त कर दिया जाय अथवा मूलभूत दर की तुलना में अपेक्षाकृत नीची दरों से कर लगाया जाये। (२) एक स्तर कर वस्तुओं पर उनके उत्पादन से लेकर वितरण तक के प्रवाह में केवल एक बार लगाए जाते हैं। ऐसे कर तो उत्पादकों द्वारा की जाने वाली बित्री पर लगाये जा सकते हैं। (३) मूल्य जुड़े कर में बहु-स्तर तथा एक स्तर, दोनों ही प्रकार के फर्मों में वितोषताएँ पाई जाती हैं क्योंकि "इसमें करों की दरें तो गुणनशील होती हैं किन्तु वस्तुओं पर उनका कुल वितरण एक स्तर कर जैसा ही होता है।"

विभिन्न देशों में बित्री कर अपनी एवं व्यापकता की दृष्टि से भिन्न-भिन्न प्रकार के होते हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका में ही छ भिन्न-भिन्न प्रकार के कर हैं। कुछ देशों में, बित्री कर

2. "The general sales tax is a discredited remnant of an outworn system, it is essentially un-democratic in nature and, if enacted, exaggerate rather than attenuate the present inequalities of wealth and opportunity"—*Seligman - Studies in Public Finance*, Page 138,
3. A.B. Ghosh : *Sales Tax in India*, pp 4-5.
4. John F. Due : *Sales Taxation*, p. 3, "A Sales tax is a levy imposed upon the sales, or element incidental to the sales, such as receipts from them, of all or a wide range of commodities."

होता है अथवा बहुत देर से प्राप्त होता है। कुछ सेवाएँ ऐसी होती हैं, जैसे कि जल तथा सार्वजनिक स्वास्थ्य सम्बन्धी सुविधाएँ, जिनसे सरकार कुछ आय प्राप्त करने में समर्थ हो भी सकती है और रही भी। कुछ परिस्थितियों में यह भी हो सकता है कि सरकार अर्थव्यवस्था (economy) को सहारा देने तथा ध्यावसायिक समृद्धि लाने के लिए व्यय करे और फिर बाद में अतिरिक्त कर लगा कर बड़ी हुई सारी की सारी अथवा थोड़ी राष्ट्रीय आय स्वयं ले ले। परन्तु यह आवश्यक नहीं है कि सदा ऐसा ही हो। इस प्रकार स्पष्ट है कि व्यय करने के सम्बन्ध में सरकार के उद्देश्य तथा प्रयोजन सामान्यतया, व्यक्तियों अथवा निजी व्यवसायों के उद्देश्यों तथा प्रयोजनों से भिन्न होते हैं।

(६) व्यय के विचारपूर्ण आयोजन के सम्बन्ध में अन्तर (Difference as regards the deliberation in Expenditure) :

लोकवित्त तथा निजी वित्त के बीच व्यय के विचारपूर्ण आयोजन (deliberation in expenditure) के सम्बन्ध में भी अन्तर पाया जाता है। एकाकी व्यक्ति अथवा गैर-सरकारी व्यवसाय के व्यय के ढाँचे का निर्माण उन हृदियों, रिवाजों व आदतों आदि के आधार पर किया जाता है जो या तो उस समाज से प्रभावित होती हैं जिससे वह व्यक्ति सम्बन्धित होता है, अथवा आर्थिक व व्यावसायिक दशाओं से प्रभावित होती है। इसके विपरीत, सरकारी व्यय का ढाँचा सरकार द्वारा अपनाई जाने वाली सुविचारित आर्थिक नीति के द्वारा प्रशासित एवं नियन्त्रित होता है। उदाहरणार्थ, एक उन्नत देश में, सरकार अपने खर्च की व्यवस्था इस प्रकार कर सकती है कि जिससे पूर्ण रोजगार की स्थिति लाई जा सके। एक अल्पविकसित अर्थव्यवस्था वाले देश में, सरकारी व्यय का मुख्य उद्देश्य यह होता है कि चिरकालीन बेरोजगारी (chronic unemployment) को दूर किया जाये तथा उत्पादन के स्तर को बढ़ाया जाये। दूसरे शब्दों में, सरकार का व्यय तटस्थ (neutral) रहना आवश्यक नहीं है। अपितु वह निश्चयात्मक हो सकता है। यह अर्थव्यवस्था की प्रकृति तथा गति (nature and race) को परिवर्तित करने के काम में लाया जा सकता है।

(७) व्यय तथा कल्याण के परस्पर सम्बन्ध के बारे में अन्तर (Difference in the matter of the relation between Expenditure and Welfare) :

लोकवित्त तथा निजी वित्त के बीच एक अन्तर व्यय तथा कल्याण (welfare) के परस्पर सम्बन्ध के बारे में भी पाया जाता है। प्रत्येक व्यक्ति अपनी सन्तुष्टि (satisfaction) की मात्रा अधिकतम करना चाहता है और इसके लिए वह अपनी सीमित आय को विभिन्न वस्तुओं तथा सेवाओं पर इस प्रकार व्यय करता है कि सभी वस्तुओं पर खर्च किये गये धन की सीमान्त उपयोगिता (marginal utility) समान हो। दूसरी ओर, सरकार अपनी आय को इस प्रकार व्यय करती है कि जिससे समाज के कुल कल्याण की मात्रा अधिकतम की जा सके। इस प्रकार, लोकवित्त तथा निजी वित्त में वास्तविक अन्तर यह है कि जहाँ व्यक्ति अपने निजी व्यक्तिगत हित अथवा कल्याण को अधिकतम करने का प्रयत्न करता है, वहाँ सरकार सम्पूर्ण समाज के कल्याण का लक्ष्य अपने सामने रखती है। परन्तु वास्तविकता यह है कि जिस प्रकार व्यक्ति हमेशा ही अपने निजी व्यक्तिगत हितों से प्रभावित होता है, वहाँ यह आवश्यक नहीं है कि सरकार भी ठीक उसी प्रकार से हमेशा सम्पूर्ण समाज के कल्याण के विचारों से प्रभावित हो। देश के अन्दर विभिन्न प्रकार के राजनैतिक तथा आर्थिक वर्गों द्वारा प्रायः अनेक प्रकार के दबाव डाले जाते हैं। परिणामस्वरूप, सरकार कुछ ऐसी कार्यवाहियाँ करने को बाध्य हो सकती है जो सम्पूर्ण समाज के लिए हितकर न होकर केवल देश के किसी विशेष वर्ग के लिए ही लाभदायक हो। इस प्रकार, जहाँ व्यक्ति अपनी निजी सन्तुष्टि को अधिकतम करने के लिए ही अपनी आय को व्यय करता है, वहाँ सार्वजनिक रास्ता सम्पूर्ण समाज के कल्याण में अधिकतम वृद्धि करने के उद्देश्य को सामने रखकर व्यय कर भी सकती है और नहीं भी।

(८) भविष्य के लिए की जाने वाली व्यवस्था के मामलों में अन्तर (Difference in the matter of the provision made for the future) :

लोकवित्त तथा निजी वित्त के बीच एक भूलभूत अन्तर दोनों के द्वारा भविष्य के लिए

शर्तों की पूर्ति होनी आवश्यक है (क) एक तो यह कि प्रत्येक वस्तु पर कर की मात्रा बिल्कुल समान होनी चाहिए, बिना इस बात की परवाह किये कि किस वस्तु में उत्पादन के कितने स्रोत लगे हैं, और दूसरे (ख) कर केवल अन्तिम उपयोग्य पदार्थों (final consumption goods) पर ही लगाये जाने चाहिए। यदि उत्पादक कार्यों (production goods) को भी इसमें सम्मिलित किया गया तो अन्य पदार्थों के मुकाबले उन पदार्थों की उत्पादन लागत में कुछ उपायो द्वारा वृद्धि कर दी जायेगी और इसका परिणाम यह होगा कि उत्पादन-विधियों (production techniques) के चूताव में भी परिवर्तन हो जायेगा।

(२) समता एवं न्याय के सिद्धान्तों के अनुरूप होना चाहिए (Should conform to the principle of equity and justice)—बित्री कर में दूसरी विशेषता यह होनी चाहिए कि यह, जहाँ तक भी सम्भव हो सके, समता एवं न्याय (equity) के सिद्धान्त के अनुरूप होना चाहिए। जैसा कि पहले ही स्पष्ट किया जा चुका है, समता एवं न्याय के सिद्धान्त की बित्री कर जैसे परोक्ष करों पर लागू करना बड़ा कठिन है। क्योंकि निम्न तथा मध्यम आय वाले वर्ग के लोग अपनी आय का एक बड़ा अनुपात उपभोग पर व्यय करते हैं, अतः यह बिल्कुल स्वाभाविक है कि इस स्थिति में बित्री कर के भार का एक बड़ा भाग इन लोगों को ही वहन करना होगा। और इस सीमा तक यह कर अवरोही (regressive) हो जाता है। किन्तु इसके बावजूद, यह संभव हो सकता है कि बित्री कर को एक ऐसी व्यवस्था की रचना की जाये जो कि लोगों पर उनके कुल उपभोग खर्चों के आधार पर कर लगाये। फिर, खाद्यान्न तथा अनिवार्य आवश्यकताओं के कुछ ऐसे पदार्थ कर-मुक्त किए जा सकते हैं जिन पर निम्न वर्गों के लोग व्यय करते हैं। इस प्रकार से बित्री कर के भार के वितरण की समता एवं न्याय के आधुनिक स्वीकृत के अनुरूप बनाया जा सकता है।

(३) व्यक्तियों के मध्य पक्षपात को दूर करना चाहिए (Should avoid discrimination between individuals)—इसके अतिरिक्त यह भी कहा जाता है कि बित्री कर को विभिन्न वस्तुओं को प्रदान की जाने वाली सापेक्षिक प्राथमिकताओं (relative preferences) के आधार पर तथा साधनों के बँटवारे के सम्भावित अन्यायपूर्ण विषाडने (possible unjustifiable distortion) के आधार पर व्यक्तियों के बीच भेदभाव एवं पक्षपात नहीं करना चाहिए। सभी कार्यों के लिए किये जाने वाले उपभोग खर्चों पर कर का भार एक समान प्रतिशत में ही पड़ना चाहिए। इसके लिए यह आवश्यक होगा कि (क) कर की धनराशि की मात्रा अन्तिम उपभोक्ता से लिए जाने वाले विक्रय-मूल्य (selling price) का एक निश्चित एवं समान प्रतिशत होनी चाहिए, (ख) यह देखा जाना चाहिए कि अन्तिम उपभोक्ता की ओर को कर का अन्तरण (tax shifting) ठीक उतनी ही मात्रा में हो जितनी कि कर की धनराशि है, अर्थात् उससे अधिक और न कम, और (ग) कर के द्वारा उत्पादन के साधनों की कीमतें प्रभावित नहीं होनी चाहिए।

(४) कर के भार का वितरण (Distribution of sales tax burden)—तीसरे, बित्री कर के भार का वितरण व्यवहार में भी वंसा ही होना चाहिए जैसा कि प्रारम्भ में निश्चित किया गया हो। यहाँ दो बातें उल्लेखनीय हैं पहली तो यह कि यदि अधिकारियों का इरादा यह है कि कर का भार अन्तिम उपभोक्ताओं पर ही पड़ना चाहिए तो देखना यह चाहिए कि यह इरादा ही बनकर न रह जाये बल्कि व्यवहार में कार्यरूप में परिणत भी किया जाये। दूसरी बात यह है कि बित्री कर का भार उपभोक्ता पर कर की धनराशि से अधिक नहीं पड़ना चाहिए। कर के अन्तरण तथा कर की बाह्यता (incidence of tax) की समस्याओं के कारण यह हो सकता है कि किसी बित्री कर के भार को वे लोग वहन न करें जिनके द्वारा कि वह वहन किया जाना था, अथवा यह भी हो सकता है कि वस्तु की कीमत कर की धनराशि की मात्रा से अधिक बढ़ जाये। अतः यह बात बड़ी महत्वपूर्ण है कि बित्री कर ऐसी रीति से लगाए जाने चाहिए कि कर के भार का वास्तविक वितरण, जहाँ तक भी अधिकतम सम्भव हो सके, उतना तथा वंसा ही होना चाहिए जैसा कि प्रारम्भ में निश्चित किया गया हो। इस सम्बन्ध में, इस बारे में आवश्यक होना बड़ा लाभप्रद होगा कि अन्तिम उपभोक्ताओं को, जिन्हें कि कर का बोझ उठाना है, कर के भार की मात्रा से अवगत रखा जाये। अन्यथा तो यह होगा कि

या तो केवल उत्पादकों की बिक्री पर लगाया जाता है अथवा थोक व्यापारियों (wholesalers) या केवल खुदरा व्यापारियों (retailers) की बिक्री पर। अनेक देश ऐसे भी हैं जिनमें अभी कुछ समय पूर्व तक भी खुदरा व्यापारियों की बिक्री पर वॉर्ड कर नहीं लगाया जाता था। इसके अनिश्चित, बिक्री कर आमतौर पर वस्तुओं पर ही लगाया जाता है, यद्यपि कुछ स्थितियों में यह सेवाओं (services) पर भी लगाया गया है।

### बिक्री के कराधान के सिद्धान्त—एक सर्वश्रेष्ठ बिक्री कर ढाँचे की आवश्यकताएँ (Principles of Sales Taxation—Requirements for an Optimum Sales Tax Structure)

अधिकांश आधुनिक समाजों में, यह माना जाता है कि किसी भी कर पद्धति (tax system) में तीन महत्वपूर्ण विशेषताएँ पायी जानी चाहिए अथवा यह कहिए कि उसे तीन सिद्धान्तों की कसौटी पर खरा उतरना चाहिए। ये विशेषताएँ (characteristics) अथवा सिद्धान्त (principles) निम्नलिखित हैं—

(क) आर्थिक तटस्थता (Economic neutrality)—सामान्य रूप में सम्पूर्ण कर पद्धति और विशेष रूप से प्रत्येक कर ऐसा होना चाहिए कि वह साधनों (resources) के सर्वोत्तम वितरण एवं उपयोग के लक्ष्य की प्राप्ति में कोई हस्तक्षेप न करे।

(ख) समता एवं न्याय (Equity)—कराधान के भार का वितरण करदाताओं के आर्थिक कल्याण पर आधारित होना चाहिए, और

(ग) कर के संग्रह में किफायत (Economy in Collection)—कर को लागू करने तथा उसका संग्रह करने की लागत न्यूनतम होनी चाहिए परन्तु इतनी न्यूनतम न हो कि कर प्रभावशाली ढंग से लागू ही न हो सके।

ये सिद्धान्त अथवा विशेषताएँ किसी कर-विशेष के लिए नहीं हैं, बल्कि सामान्य हैं; अतः जहाँ तक भी सम्भव हो ये प्रत्येक कर पर लागू होनी चाहिए। जहाँ तक बिक्री कर का सम्बन्ध है, वह भी इनका अपवाद (exception) नहीं हो सकता। अतएव यह आवश्यक है कि बिना कर में भी कुछ विशेषताएँ होनी चाहिए और इन विशेषताओं को ही बिक्री के कराधान के सिद्धान्तों की संज्ञा दी जा सकती है।

(१) तटस्थता (Neutrality)—तबसे पहली बात तो यह है कि प्रभाव डालने की दृष्टि से इसे तटस्थ (neutral) रहना चाहिए अर्थात् यह कि अर्थव्यवस्था (economy) पर इसके अवाञ्छनीय (undesirable) दबाव नहीं पड़ने चाहिए। एक दो उदाहरणों से इस बात को स्पष्ट किया जा सकता है। मान लीजिए, किसी एक वस्तु पर तो बिक्री कर लगाया जाता है परन्तु दूसरी पर नहीं लगाया जाता तो दोनों की सम्बन्धित कीमतों में अन्तर हो जायेगा, अर्थात् पहली वस्तु दूसरी की तुलना में अधिक महँगी हो जायेगी। इसका परिणाम यह होगा कि दोनों ही वस्तुओं की उपभोक्ता खरीद की मात्रा में भी परिवर्तन हो जायेगा। यदि स्थिति यह है कि उपभोक्ता (consumers) क्रय की अनुकूलतम अथवा इष्टतम स्थिति (optimum position) पर पहले ही पहुँच चुके हैं, तो एक वस्तु पर बिक्री कर लगाने और दूसरी पर न लगाने का नतीजा यह होगा कि उपभोक्ता की आवश्यकताओं (consumer wants) की दृष्टि से वह साधनों के इष्टतम अथवा अनुकूलतम बँटवारे की स्थिति से पीछे रह जायेगा। अब हम एक अन्य उदाहरण लेते हैं। मान लीजिए, बिना कर उस प्रत्येक बिक्री पर लगाया जाता है जिसमें से कि वस्तु को पुनर्रचना होता है, तो इससे व्यवसायों के एकीकरण (integration) को प्रोत्साहन मिलेगा ताकि प्रत्येक स्तर के बिक्री कराधान से बचा जा सके। इसका परिणाम यह होगा कि छोटे-छोटे व्यवसायी (businessmen) व्यवसाय में बाहर निकाल दिये जायेंगे।

उपर्युक्त उदाहरणों से यह स्पष्ट हो जाता है कि आर्थिक क्रियाओं पर बिक्री कर अवाञ्छनीय दबाव नहीं पड़ने चाहिए, बल्कि इनके स्थान पर इसकी तटस्थ आर्थिक प्रभाव (neutral economic effects) डालने चाहिए। किन्तु यदि इस लक्ष्य को प्राप्त करना है तो दो अनिवार्य

माना में वृद्धि कर दे बशर्ते कि वह अपने पुराने जीवन स्तर को बनाये रखने में रुचि रखता हो। दूसरी ओर, बित्री कर का प्रेरणाओं पर ऐसा कोई प्रभाव नहीं पड़ता। ऐसा इसलिए होता है, क्योंकि अधिकांश मामलों में व्यक्ति अपने खर्च आदि का हिसाब लगाने में बित्री कर को कोई गणना नहीं करता। जैसा कि प्रो० एफ० डब्ल्यू० पेस ने कहा कि "व्यक्ति उस समय अतिरिक्त काम करने को तैयार नहीं होगा जबकि उसे यह ज्ञात होगा कि उसके कमाये हुए धन का आधा भाग उससे आय-कर के रूप में ले लिया जायेगा, परन्तु तम्बाकू धरीदने के लिए धन कमाने हेतु वह अवश्य ही काम करेगा, यद्यपि होता यह है कि उस तम्बाकू के लिए जो धनराशि वह अदा करता है उसका तीन चौथाई भाग सरकार के पास चला जाता है।"<sup>7</sup>

(२) बित्री-कर और पूँजी-निर्माण (Sales tax and capital formation)—बित्री कर के समर्थकों का दावा है कि बित्री-कर बचत करने की प्रेरणा को कम नहीं करता जबकि आय-कर ऐसा करता है। बित्री का भार जिन व्यक्तियों पर अधिक मात्रा में केन्द्रित होगा वे बचतों की बजाए उपभोग को ही कम करने को मजबूर होंगे। इसके अतिरिक्त, यह भी कहा जाता है कि कर-राजस्व (tax revenue) की एक निश्चित रकम प्राप्त करने के लिए जो बित्री कर लगाया जाता है उसका एक बड़ा भाग उन धनराशियों में से लिया जाता है जो कि अग्न्य स्थिति में उपभोग कार्यों में खर्च कर दी जाती हैं जबकि आय-कर में ऐसा नहीं होता। इसका परिणाम यह होगा कि आय के कराधान के अन्तर्गत राष्ट्रीय आय के बचतों का कुल अनुपात अपेक्षाकृत अधिक रहेगा और पूँजी-निर्माण की दर मुद्रा-स्फीति (inflation) को सम्भलाने के बिना ही अधिक हो जायेगी।<sup>8</sup>

अल्पविकसित देशों के लिए यह तर्क बड़े महत्त्व का है। जैसा कि सर्वविदित है, इन देशों में पूँजी-निर्माण की कमी पाई जाती है अतः बित्री के कराधान द्वारा पूँजी-निर्माण में जो वृद्धि सम्भव होती है, उसके कारण बढ़ते हुए जीवन-स्तर में तेजी से गिरावट आती है। इस प्रकार, स्पष्टतः, पूँजी-निर्माण तथा आर्थिक विकास की दृष्टि से बित्री का कराधान अधिक लाभप्रद है।

(३) बित्री कर और सरकार को सामान्य अंशदान (Sales-tax and general-contribution to government)—बित्री कर का और वस्तुतः सभी उपभोग करों का—इस आधार पर भी समर्थन किया जाता है कि इसके द्वारा प्रत्येक व्यक्ति सरकार को अपना अंशदान देता है। जब सरकार सबकी है और सरकार की सेवाओं के लाभ सभी व्यक्ति प्राप्त करने हैं तो यह, बिल्कुल उचित तथा स्वाभाविक ही है कि सरकार के व्ययों का बोझ भी सभी उठावें और इस कार्य के लिए गरीबों तक पहुँचने का केवल एक ही रास्ता है और वह है—वस्तुओं का कराधान। वस्तु-करों की ही एक किस्म के रूप में, बित्री कर सरकार को इस योग्य बनाते हैं कि वह निधन से निर्धन किसान से भी धन प्राप्त कर ले। परन्तु परोक्षकर (Indirect tax) होने के कारण चूँकि बित्री कर नागरिक चेतना (civil consciousness) उत्पन्न नहीं करते, अतः बित्री के कराधान का वास्तविक उद्देश्य समाप्त हो जाता है। यह हो सकता है कि निर्धन व्यक्ति कराधान के भार से पूर्णतया अवगत न हो, और इस स्थिति में वे सरकार की वित्तीय क्रियाओं के प्रति कभी भी आलोचनात्मक रव नहीं अपना सकते। इस सन्दर्भ में तो, प्रत्यक्ष कर को अधिक प्रभावशाली कहा जा सकता है जो कि प्रत्येक व्यक्ति में कर-चेतना अथवा कर-अनुभूति (tax consciousness) को उत्पन्न करता है।

(४) बित्री कर और भ्रमणशील जनसह्य (Sale tax and fluid population)—बित्री करों के पक्ष में एक अत्यन्त ठोस तर्क जो कि महत्त्वपूर्ण नगरों एवं पर्यटक केन्द्रों (tourist centres) पर विशेष रूप से लागू होता है, यह है कि बित्री कर ही एक मात्र वह उपाय है जिसके

7. Quoted by R R Bhargava : Public Finance, ■ 285 "A man ward a overtime if half the extra amount he earns is taken from him in income tax, but he will work to earn money to buy tobacco although three-quarters of what he pays for it goes to the Government"

8. John F. Due : Sale Taxation, p. 32.



कर की निश्चित अथवा उससे भी अधिक धनराशि उपभोक्ता द्वारा खरीदी जाने वाली वस्तुओं में हो विलीन हो जायेगी।<sup>5</sup>

(५) संग्रह की लागत न्यूनतम होनी चाहिए (Collection costs should be minimised)—विक्री कर में अन्तिम विशेषता यह होनी चाहिए कि उसके संग्रह की लागत (Collection cost) न्यूनतम (minimum) हो। प्रशासनिक दृष्टि से, संग्रह की लागतें न्यूनतम तब हो सकती हैं जबकि करो को उत्पादन अथवा धोक व्यापार के स्तर पर लगाया जाए तथा इसी स्तर पर उनका संग्रह किया जाए। खुदरा व्यापार के स्तर पर नूँक़ि ऐसा व्यापार करने वाली फर्मों की संख्या अत्यधिक होगी अतः संग्रह करने की लागत अधिक होगी और साथ ही संग्रह का कार्य भी बड़ा असुविधाजनक हो जायेगा। इसके अतिरिक्त, विक्री कर की व्यवस्था इस प्रकार की जानी चाहिए कि उपभुक्त लागत लगाकर प्रशासन की प्रभावशाली बनाया जा सके और साथ ही साथ कर बढ़ा करने वाली फर्मों की कर सम्बन्धी नियमों को पालन करने की कठिनाइयाँ तथा बढ़ा करने सम्बन्धी उनका व्यय न्यूनतम हो। साथ ही करबचन रोका जा सके और अतिरिक्त लागतें कम हो जाएँ।

निष्कर्ष (Conclusion) :

उपयुक्त विवेचन से यह स्पष्ट है कि विक्री-कर के ढाँचे की रचना इस प्रकार की जानी चाहिए कि वह कुछ सिद्धान्तों की कमीटी पर खरा उतरे और उसमें कुछ आवश्यक विशेषताएँ वर्तमान हों।

### विक्री करों के गुण (Merits of Sales Taxes)

जहाँ प्रत्यक्ष करो (direct taxes) के प्रस्तावकों ने सदा ही यह सिद्ध करने का प्रयत्न किया है कि विक्री का कराधान और वस्तुतः सम्पूर्ण परोक्ष कराधान ही—“डिज़ाइन (design) में आधुनिकपूर्ण (irrational) तथा भार की दृष्टि से अन्यायपूर्ण एवं अनुचित है”<sup>6</sup> वहाँ विक्री कर के समर्थकों का यही करना है कि यह कर बढ़ा करने में सबसे सरल है और प्रेरणाओं (incentives) के लिए यह कम से कम कठोर है। यहाँ हम विक्री कर के उपयोग से सम्बन्धित मूलभूत तर्कों तथा इसके अनेक गुणों की विवेचना करेंगे।

(१) विक्री कर तथा प्रेरणात्मक प्रभाव (Sales-tax and incentives effects).—यह बात सामान्य रूप से स्वीकार की जाती है कि आय कर, और विशेष रूप से अत्यधिक आरोही आय-कर, आर्थिक प्रेरणाओं (economic incentives) पर प्रतिकूल प्रभाव डालता है क्योंकि निवेश (investment) से होने वाली सभी आमदनियों का कुछ भाग लेकर आय-कर नये व्यवसायों के विकास तथा पुराने व्यवसायों के विस्तार को प्रतिबन्धित करता है; ऐसा अंशतः (partly) तो इस कारण होता है क्योंकि व्यवसाय के विस्तार व विकास के लिए उपलब्ध प्रत्य-पूँजी (money capital) की प्राप्ति में कमी हो जाती है और अंशतः इसलिए क्योंकि विस्तार प्रेरणाओं में कमी हो जाती है। दूसरी ओर, विक्री कर नये पूँजी निवेश से होने वाली आमदनियों को प्रत्यक्ष रूप से प्रभावित नहीं करता क्योंकि उस पूँजी-निवेश से उत्पन्न होने वाली वस्तुओं की कुल माँग कर द्वारा अप्रभावित हो रहती है।

इसके अतिरिक्त उन-व्यक्तियों के मामले में, जो कि अपनी आय मजदूरियों और वेतनों के रूप में प्राप्त करते हैं, आय-कर उनकी काम करके प्राप्त की हुई आमदनी का एक भाग लेकर काम करने की विशेष रूप से, समयोपरि काम (Overtime work) करने की उनकी प्रेरणाओं में परिवर्तन कर देता है। किन्तु यह भी सम्भव है कि उपर्युक्त स्थिति में व्यक्ति अपने कार्य की

5. John Due - Government Finance, p 307.

6. Harold M. Groves : Financing Government (V. Edition), p. 251, "Irrational in design and unfair and capricious in incidence."

ऐसी बातों का उल्लेख करेंगे जो केवल एक अल्पविकसित देश में विक्री के कराधान (sales taxation) के महत्त्व पर प्रकाश डालती हैं।

(१) उपभोग को सीमित करने की प्रवृत्ति द्वारा बचत तथा पूँजी-निर्माण के अनुपात में वृद्धि (Tendency to restrict consumption and thus bring a higher ratio of saving and capital formation)—जैसा कि पहले ही कहा जा चुका है, विक्री कर बचत तथा पूँजी-निर्माण पर उतनी रोक नहीं लगाता जितनी आमतौर पर आय-कर लगाता है। तथ्य यह है कि विक्री करों का भार चूँकि उपभोग के लिए काम आने वाली आय पर पड़ता है अतः इनमें उपभोग को सीमित करने की प्रवृत्ति पाई जाती है जिसके परिणामस्वरूप बचत तथा पूँजी-निर्माण का अनुपात अपेक्षाकृत अधिक हो जाता है। एक अल्पविकसित देश के लिए इस तर्क का भारी महत्त्व है क्योंकि ऐसे देशों में मानव-शक्ति (man power) के मुकाबले पूँजीगत सामग्री की मात्रा कम होती है। अतः इन देशों में विक्री के कराधान के कारण पूँजी निर्माण की दर में जो वृद्धि होगी उसके फलस्वरूप रहन-सहन के सम्पूर्ण स्तर में तेजी से वृद्धि होगी।

(२) मुद्रा स्फीति के दबावों को रोकने का एक अस्त्र (An instrument to check inflationary pressures)—विकासशील अर्थव्यवस्था (developing economy) में विक्री के कराधान का उपयोग मुद्रास्फीति सम्बन्धी दबावों (inflationary pressure) को रोकने के एक अस्त्र के रूप में भी किया जा सकता है।<sup>10</sup> एक विकासशील अर्थव्यवस्था में, चूँकि विनियोग में तीव्रगति से वृद्धि होती है और लोगों के पास द्रव्य-आय की मात्रा बढ़ जाती है तथा साथ ही, चूँकि उपभोग्य-वस्तुओं (consumption goods) का सस्तरण अथवा पूर्ति (supply) माँग में पीछे रह जाता है, अतः निश्चित रूप से मुद्रास्फीति सम्बन्धी प्रभाव दृष्टिगोचर होने लगते हैं। अन्य करों के साथ ही विक्री कर का उपयोग लोगों की फालतू क्रयशक्ति को कम करने में तथा वस्तुओं एवं सेवाओं की उनकी माँग को कम करने में किया जा सकता है। परन्तु जैसा कि पहले कहा जा चुका है, ऐसी नीति की भी अपनी कुछ सीमाएँ (limitations) हैं।

(३) आदर्श रूप में उपयुक्त (Ideally suited)—अन्त में कहा जा सकता है कि विक्री कर एक अल्प-विकसित देश के लिए आदर्श रूप से उपयुक्त है। सर्वप्रथम, इसलिये क्योंकि ऐसे देश की अर्थव्यवस्था पर निम्न आय वाले वर्गों का प्रभुत्व होता है और यदि उन पर आय कर लगाया जाये तो उससे संप्रदाय की लागत बहुत अधिक बैठती। अतः यह आवश्यक है कि ऐसा देश आय-कर कम और विक्री कर पर अधिक निर्भर रहे। दूसरे, ऐसे देशों में कर के प्रशासन (tax administration), कर के अनुपालन (tax compliance) तथा साक्षरता (literacy) का स्तर अपेक्षाकृत नीचा होता है। अतः उनमें आय-कर अथवा अन्य प्रत्यक्ष करों का प्रभावपूर्ण संग्रह यदि असम्भव नहीं तो काफी कठिन अवश्य होता है। इस स्थिति में विक्री करों पर ही अधिकाधिक निर्भर रहना अनिवार्य हो जाता है। और यही वह मुख्य कारण है, यद्यपि हो सकता है कि यह एक मात्र कारण न हो, जिसकी वजह से संसार के अधिकांश देशों में विशेष रूप से अल्प-विकसित देशों में विक्री के कराधान का महत्त्व अधिकाधिक बढ़ रहा है।

### विक्री के कराधान के दोष

#### (Demerits of Sales Taxation)

विक्री के कराधान की आलोचना उन लोगों द्वारा की जाती है जो कि यह चाहते हैं कि प्रत्यक्ष करों पर अधिक जोर दिया जाये। विक्री के कराधान के विरुद्ध जो आपत्तियाँ उठाई जाती हैं वे मुख्य रूप से समता एवं न्याय के चारों ओर केन्द्रित हैं। विक्री के कराधान की प्रमुख आलोचनाएँ निम्नलिखित हैं—

10 मुद्रास्फीति विरोधी उपाय के रूप में विक्री कर के योगदान का पूर्ण विवेचन इसी अध्याय में आगे किया गया है।

द्वारा भ्रमणशील जनसंख्या से भी यह आशा की जा सकती है कि वह सरकार की सामान्य सेवाओं की प्राप्ति के उपलक्ष में कुछ अदा करे। भ्रमणशील जनसंख्या में ऐसे सभी लोग सम्मिलित किये जाते हैं जो कि ग्रामीण क्षेत्रों से नगरो में अथवा विदेशो में बसने के लिए नहीं बल्कि भ्रमण के लिए अथवा अस्थायी रूप से ठहरने के लिए जाते हैं। स्पष्ट है कि इन भ्रमणशील व्यक्तियों अथवा पर्यटकों (tourists) से यह आशा नहीं की जा सकती कि वे आय-कर अथवा अन्य कोई प्रत्यक्ष कर अदा करें। अतः इस उद्देश्य की पूर्ति का एक मात्र रास्ता, जिसके द्वारा कि उन तक पहुँच की जा सकती है, वस्तुओं का कराधान ही है और बिना कर उसका एक महत्वपूर्ण अंग है।

(५) बिनी कर—मुद्रास्फीति विरोधी उपाय के रूप में (Sales tax as an anti-inflationary measure)—युद्ध काल में तथा अन्य मुद्रा-स्फीति की अवधियों में, एक सामान्य बिनी कर (General sales tax) का समर्थन इस आधार पर किया जाता है कि इसके द्वारा मुद्रास्फीति के दबाव को कम किया जा सकता है। ऐसा दो प्रकार से किया जा सकेगा—(क) प्रथम तो इस प्रकार कि यह लोगों के हाथों में उपलब्ध फलतः क्रयशक्ति को कम करेगा; और दूसरे (ख) यह उपभोग-व्यय को सीमित करेगा और इस प्रकार अपर्याप्त सभरण (Short supply) पर माँग (demand) के पड़ने वाले दबाव को कम करेगा। परन्तु यह भी सम्भव है कि इस सम्बन्ध में एक विरोधी तर्क यह दिया जाए कि ऊँची दरों से समायोजित होने वाला बिनी कर लोगों को इस बात के लिए प्रेरित करेगा कि वे अधिक मजदूरी और वेतन की माँग करें तथा उसे प्राप्त करें; और यदि ऐसा हुआ तो कीमतों पर मुद्रा-स्फीति सम्बन्धी दबाव घटने की बजाए बढ़ जायेगा।

(६) बिनी कर और प्रशासन में सरलता (Sales tax and ease of administration)—अन्य वस्तु करों के समान ही, बिनी कर का समर्थन इस आधार पर किया जाता है कि सामान्यतः इसको वसूल करना बड़ा सरल होता है। चूँकि बिनी कर खरीदी गई वस्तुओं की कीमतों में छिपा रहता है अतः लोगों को शायद ही सभी इसका आभास होना ही कि वे कर दे रहे हैं। फिर, जब भी खरीद की जाती है, यह आप से आप ही भदा कर दिया जाता है।

इसके अतिरिक्त, आय-कर और व्यय-कर की तुलना में बिनी कर का प्रबन्ध एवं प्रशासन बड़ा सरल होता है। एक तो इस कारण, क्योंकि वह बड़ी संख्या में पृथक्-पृथक् व्यक्तियों से वसूल न किया जाकर थोड़ी व्यावसायिक फर्मों से वसूल कर लिया जाता है। दूसरे इसका संप्रहर्षण की हुई कुल बिनी के आधार पर किया जाता है, और इसमें शुद्ध आमदनियों (net incomes) की अनेक व्याख्याओं तथा उनके विभिन्न स्रोतों की छान-बीन नहीं करनी पड़ती।

प्रशासनिक दृष्टिकोण से, एक अल्पविकसित देश के लिए बिनी कर का बड़ा महत्व है और इसके पक्ष में काफी कुछ कहा जा सकता है। इस विषय पर आगे प्रकाश डाला गया है। बिनी करों के सौजन्य से प्रचार का एक प्रमुख कारण यही है कि आय-करों की तुलना में बिनी-करों का प्रशासन अपेक्षाकृत सरल तथा प्रभावी होता है।

(७) संघीय प्रशासन-व्यवस्था में बिनी कर (Sales tax in a federal set-up)—बिनी कर पक्ष में कही जाने वाली एक और महत्वपूर्ण बात का उल्लेख किया जाना अभी शेष है और इसका सम्बन्ध विशेष रूप से संयुक्त राज्य अमेरिका अथवा भारत जैसे संघीय ढाँचे (federal structure) वाले देशों से है। ऐसे देशों में, सब सरकार आय-कर के कारण बड़ी अच्छी स्थिति में रहती हैं और राज्य सरकारों के लिए यह आवश्यक हो जाता है कि अपनी आय का एक बड़ा भाग प्राप्त करने के लिए वे बिनी करों पर निर्भर रहे। परन्तु जैसा कि जॉन ड्यू ने कहा है कि कुछ देशों में, इससे उल्टी ही बात है, अर्थात् आय-कर पर राज्य-स्वामित्व होने के कारण केन्द्र सरकारों को बिनी के कराधान पर निर्भर होना पड़ा है।

### बिनी कर और अल्पविकसित देश

#### (Sales Tax and Underdeveloped Countries)

अब तक हमने सामान्य रूप में बिनी करों के तब तक की ही विवेचना की है जो कि उन्नत (advance) तथा अल्पविकसित, दोनों ही प्रकार के देशों पर लागू होते हैं। यहाँ हम कुछ

चुका है, इसी कारण से वित्री कर का उपयोग मुद्रास्फीति विरोधी उपाय के रूप में किया जा सकता है। परन्तु इस बात की भी नहीं भूलना चाहिए कि अवस्फीति अथवा मन्दी के काल में, जबकि वस्तुओं की कीमतें स्वयं ही गिर रही होती हैं और बेरोजगारी अपनी चरमसीमा पर होती है, यदि वित्री कर लगाया जाए तो उससे अवस्फीति अथवा मन्दी की स्थिति और भी बदतर हो जाती है। वित्री कर के द्वारा उपभोग की मात्रा कम होने लगती है और उसके फलस्वरूप माँग में कमी होने के कारण विनियोग (investment) की मात्रा भी घटने लगती है। अर्थव्यवस्था के लिए यह प्रवृत्ति बड़ी खतरनाक होती है। इस स्थिति में तो यह आय-कर से निश्चय ही घटिया है, क्योंकि मन्दी-काल में आय कर से होने वाली सरकारी आय में कमी हो जाती है और करदाताओं के पास अधिक मात्रा में आय रह जाती है जिससे उनकी उपभोग्य वस्तुओं की माँग बढ़ने की आशा की जा सकती है। वित्री कर जहाँ तक उपभोग्य-पदार्थों की वित्री में कमी करता है उस सीमा तक इसे अवस्फीति सम्बन्धी प्रभाव (deflationary effects) डालने वाला ही कहा जायेगा।

### (iii) वित्री कर और आर्थिक तटस्थता (Sales Tax and Economic Neutrality) :

यदि कुछ आवश्यक शर्तें पूरी हो जाएँ तो मिथ्यान्त रूप में वित्री कर को प्रभाव डालने की दृष्टि से तटस्थ (neutral) माना जा सकता है किन्तु व्यवहार में, यह स्पष्टतः तटस्थ तथा अनकपूर्ण (irrational) है। उदाहरण के लिए, यदि कुछ वस्तुओं को इस कर से मुक्त किया गया तो उस वस्तु के उपभोग में अपेक्षित वृद्धि हो जायेगी। इसी प्रकार, यदि कर का अन्तरण (shifting) पूर्ण रूप में नहीं हो पाता है अथवा यदि वस्तुओं की कीमतों में कर की राशि से अधिक वृद्धि होती है, तो उससे वस्तुओं का उत्पादन तथा उपभोग प्रभावित होगा। फिर, यदि वित्री का उत्पादक-पदार्थों (producers goods) पर भी लगाया गया तो यह सम्भव हो सकता है कि उत्पादन की कुछ रीतियाँ अन्य के मुकाबले अधिक खर्चीली अथवा इष्टतम कार्यक्षमता (optimum efficiency) की प्राप्ति की आशा क्षीण हो सकती है।

इसलिए वित्री कर के आलोचकों का कहना है कि वित्री कर अत्यधिक अवरोही, अतटस्थ (non-neutral) तथा अतर्कपूर्ण है।

### वित्री के फायदान के गुण-दोषों का मूल्यांकन

#### (Evaluation of the Merits and Demerits of Sales Taxation)

उपर्युक्त विवेचन के पश्चात् अब हम इस स्थिति में हैं कि वित्री के फायदान की अच्छाइयों और बुराइयों का मूल्यांकन करते यह निष्कर्ष निकाल सकते हैं कि यह कर अच्छा है अथवा बुरा। वित्री कर के पक्ष तथा विपक्ष में जिन बातों का उल्लेख किया गया है उनमें एक बात तो स्पष्ट ही सबसे अधिक महत्वपूर्ण है और वह यह कि वित्री कर अत्यधिक अवरोही (highly regressive) है। यह एक बढोढ़ तथा अन्यायकर है, इन मानों में क्योंकि यह लोगों पर अधिक तीव्र प्रहार करता है जिनकी वार अदा करने की सामर्थ्य न्यूनतम है। यद्यपि यह सत्य है कि खाद्य पदार्थों तथा अनिवार्य आवश्यकता की कुछ अन्य वस्तुओं को कर-मुक्त करके इसका अवरोहीपन कम किया जा सकता है परन्तु केवल इतना करके ही वित्री कर को सभ्यता एवं न्याय (equity) की दृष्टि से न्यायोचित सिद्ध करना सम्भव नहीं है। तथापि, इस बात से इनकार नहीं किया जा सकता कि आधुनिक अर्थव्यवस्थाओं (modern economies) में वित्री कर को एक स्थायी स्थान प्राप्त है। ऐसा जनक कारणों से है। सर्वप्रथम, यह कि आधुनिक सरकारों के खर्चे इतने अधिक बढ़ गये हैं कि आय-कर तथा प्रत्यक्ष व परोक्ष विस्म के अन्य उन्मुक्त कर (suitable taxes) प्रेरणाओं पर विना प्रतिकूल प्रभाव डाले पर्याप्त मात्रा में राजस्व प्रदान नहीं कर सकते। आय कर यदि आरोहण अथवा क्रमवर्धन (progression) के निश्चित स्तरों को भी लाँच जाएँ, तो स्पष्ट रूप से वे काम करने व बचत करने की प्रेरणाओं पर प्रभाव डालते हैं और इस प्रकार वे राष्ट्रीय आय के स्तर को कम करते हैं। यही वह कमी है जिसकी पूर्ति के लिए वित्री कर को अपना योगदान करना होता है। दूसरे, भारत जैसे विकासशील देशों की अर्थव्यवस्थाओं को यदि गरीबी और पिछड़ेपन के दलदल से बाहर निकालना है तो यह बड़ा जरूरी है कि उनमें पूर्ण निर्माण व विनियोग की दर को

## (1) बिक्री कर और समता एवं न्याय (Sales Tax and Equity)

बिक्री कर के विरुद्ध दिया जाने जाने वाला मूलभूत एवं सबसे अधिक व्यापक तर्क यह है कि यह अत्यधिक अवरोही (highly regressive) है—अर्थात् यह धनी व्यक्तियों की तुलना में थोड़ी आय वाले लोगों से उनकी आय का अधिक प्रतिशत वसूल करता है। चूँकि यह कर उपभोक्ताओं की ओर की अन्तरित (shift) किया जा सकता है, अतः स्पष्टतः यह उन लोगों पर अधिक बोझ डालता है जो कि अपनी आय का अपेक्षाकृत अधिक प्रतिशत कर योग्य पदार्थों (taxable goods) पर व्यय करते हैं। व्यावहारिक दृष्टि से, यह स्थिति बड़ी अन्यायपूर्ण है। यह एक सर्वविदित तथ्य है कि थोड़ी आय वाले वर्गों के लोग उपभोग पर अपनी आय का एक बड़ा प्रतिशत व्यय करते हैं जिसके परिणामस्वरूप बिक्री करों का भारी बोझ उन्हें ही उठाना होता है। इसके अतिरिक्त, छोटे परिवारों की तुलना में अपनी ही आय वाले बड़े परिवारों पर बिक्री कर का अधिक बोझ पड़ता है क्योंकि बड़े परिवारों को एक निश्चित जीवन-स्तर तक पहुँचने के लिये आय का अपेक्षाकृत अधिक प्रतिशत उपभोग्य वस्तुओं पर व्यय करना पड़ता है। एक बड़े परिवार की कर भरा करने की क्षमता यद्यपि कम होती है; फिर भी उसे बिक्री कर का अधिक भार वहन करना होता है। फिर, ऐसे लोगों को भी उसे बिक्री कर का अपेक्षाकृत भारी बोझ उठाना होता है जो कि बीमार होते हैं और जिन्हें ऐसी कीमती औषधियाँ खरीदनी पड़ती हैं जिन पर बिक्री कर लगता है। इसी कारण बिक्री कर को कठोर तथा अवरोही माना जाता है और समता की दृष्टि से इसे अन्यायपूर्ण नहीं समझा जाता।

यह भी कहा जाता है कि सामान्य बिक्री कर में यदि खाद्य पदार्थों तथा अनिवार्य आवश्यकता की अन्य वस्तुओं को सम्मिलित किया गया तो इसकी अवरोही प्रकृति (regressive nature) और भी बदतर रूप में सामने आयेगी। परन्तु अधिकांश देश, आमतौर पर अनिवार्य आवश्यकता की वस्तुओं (necessaries) को बिक्री कर की परिधि से बाहर ही रखते हैं।

जॉन डू (John Due) ने निम्नलिखित चार कारणों के आधार पर यह प्रदर्शित किया है कि बिक्री कर सर्वाधिक सन्तोषजनक रूप में ही क्यों न लगाया जाये, यह असमान तथा अन्यायपूर्ण होता है।

- (क) ये कर शायद ही कभी सार्वभौमिक (universal) होते हों; क्योंकि जो लोग केवल कर-रहित वस्तुओं का ही उपभोग करते हैं, उन्हें कर का लेशमात्र भी कोई भार नहीं वहन करना होता।
- (ख) इसमें कर का अन्तरण (shifting) भी पूर्ण तथा ठीक होने की कम सम्भावना होती है जिसके फलस्वरूप या तो व्यावसायिक इकाइयों को उसका कुछ भाग वहन करना पड़ता है, बयबा उपभोक्ताओं को ही कर की राशि से अधिक मात्रा में रकम अदा करनी होती है।
- (ग) यदि यह मान लिया जाये कि पूर्णरूप से कर का अन्तरण हो जाता है, फिर भी यह हो सकता है कि बिक्री कर का विभिन्न वस्तुओं के फुटकर मूल्यों (retail prices) के एक समान प्रतिशत पर न लगाया जाये।
- (घ) बिक्री कर के परिणामस्वरूप यह हो सकता है कि मजदूरियों में वृद्धि की जाये और ये वृद्धियाँ सभी मामलों में एक समान (uniform) हो सकती हैं।

ऊपर बताये गये चारों कारण इस बात के प्रतीक हैं कि बिक्री के कराधान का भार सदा समाज के निर्धन वर्गों को ही अधिक उठाना होता है और इसी कारण बिक्री कर को अवरोही कहा जाता है।

### (ii) बिक्री कर और मुद्रा अवस्फीति (Sales tax and Deflation) :

बिक्री कर का सामान्य प्रभाव यह होता है कि कीमतें बढ़ जाती हैं और उसमें उपभोक्ताओं को अपने उपभोग में कटौती करने की प्रेरणा मिलती है। जैसा कि पहले बताया जा

मुद्रास्फीति से होने वाली वृद्धि में वस्तुओं तथा उत्पादन के उपादानों की कीमतों तथा द्रव्य आय में होने वाली वृद्धि भी सम्मिलित होती है।

मुद्रास्फीति विरोधी उपाय के रूप में बिजरी कर की योग्यता एक शर्त की पूर्ति पर निर्भर होती है। बिजरी कर केवल अन्तिम उपभोग्य वस्तुओं (final consumption goods) कीमतों में वृद्धि करता है जिससे कि लोगों की उपभोग की मांग को कम किया जा सके, अतः इसके द्वारा उत्पादन के उपादानों की कीमतों में वृद्धि को कोई प्रोत्साहन नहीं मिला करता। परन्तु व्यवहार में यदि यह हो कि श्रमिक अधिक मजदूरियों की इसलिये माँग करें और उन्हें प्राप्त भी कर लें क्योंकि बिजरी कर लगने के कारण वस्तुओं की कीमतें बढ़ गई हैं, तो इन ऊँची मजदूरियों द्वारा स्वयं ही वस्तुओं की कीमतों में वृद्धि हो जायेगी। इस स्थिति में अवश्य बिजरी कर के प्रभाव भी निश्चय ही बँसे होंगे जैसे कि मुद्रास्फीति के कारण होने वाली कीमतों में वृद्धि के होते हैं। वास्तव में, इस अवस्था में बिजरी कर मुद्रास्फीति को रोकने की बजाए कीमतों की मुद्रास्फीति सम्बन्धी वृद्धि को और प्रोत्साहन देगा। इससे विपरीत, यदि श्रमिक मजदूर (trade unions) को इस बात के लिए प्रेरित किया जा सके कि वे वस्तुओं की कीमतों में बिजरी कर के अंश का सम्मिलित न करें और निर्वाह खर्च-सूचकांक (cost of living index number) से भी इसका बाहर रहें, तो निश्चय ही मजदूरियों में वृद्धि की मांग का खतरा काफी टल जायेगा और उस स्थिति में, मुद्रास्फीति विरोधी उपाय के रूप में बिजरी कर बड़ा अच्छा प्रभाव डालेगा।

**बिजरी कर का स्वरूप और स्फीति नियन्त्रण (The Form of the Sales tax and Inflation Control) :**

स्फीति विरोधी उपाय के रूप में लगाये जाने वाले बिजरी कर में कुछ विशेष लक्षण होने चाहिए। सर्व प्रथम, यह कि बिजरी कर फुटकर अथवा खुदरा स्तर (retail stage) पर लगाया जाए। स्फीति विरोधी उपाय में ऐसे कर के कुछ विशेष लाभ होते हैं। उदाहरणार्थ, चूँकि कर के बारे में उपभोक्ता को पृथक् रूप से बताया जा सकता है अतः इस स्थिति में उपभोक्ता को कर की पूर्ण जानकारी रहेगी। कर को खुदरास्तर पर लगाने से कर की मात्रा में वृद्धिकरण की सम्भावना न्यूनतम हो जायेगी। दूसरे, बिजरी कर का दायरा अधिक से अधिक व्यापक होना चाहिये जिसमें कि उपभोग को अधिक से अधिक मात्रा में हतोत्साहित किया जा सके। व्यापक दायरा वही सर्वोत्तम माना जा सकता है जिसमें सभी वस्तुएँ और यहाँ तक कि सेवाएँ भी शामिल हों, चूँकि व्यवहार में यह सम्भव नहीं है, अतः नैतिकता एवं राजनीति, दोनों के ही विचारों को दृष्टिगत रखते हुए अनेक छूटें (exemptions) देना आवश्यक हो जाता है। तीसरे, बिजरी कर की दरों में समुचित रूप से अन्तर होना चाहिए—या तो इसलिए ताकि करो के भार का वितरण अधिक उपयुक्त तरीके से हो सके अथवा कुछ ऐसी किस्म की वस्तुओं के उपयोग को हतोत्साहित करने के लिए, जिसकी अत्यधिक कमी हो। अन्त में, पूँजीगत माल (capital goods) को बिजरी कर की परिधि से बाहर रखना चाहिए और यह केवल उपभोग की वस्तुओं पर ही लगाना चाहिए।

**स्फीति नियन्त्रण के अस्त्र के रूप में बिजरी कर की श्रेष्ठता (Superiority of Sales Tax as a Tool of Inflation Control)**

(१) बचतों में वृद्धि को प्रोत्साहन (Incentive to increase saving)—बिजरी कर चूँकि उपभोग में कमी करता है अतः यह बचतों की वृद्धि के लिए एक निश्चित प्रेरणा प्रदान करता है। परन्तु यह स्थिति व्यवहार में प्रभावशाली होगा या नहीं, यह कई बातों पर निर्भर है, जैसे कि कर की दर तथा अवधि (period) जिसके लिए कर लगाया जा रहा है, आदिआदि। यदि कर स्पष्टतः मुद्रास्फीति को रोकने के लिए लगाया जा रहा है और यदि लोगों को यह बात समझा दी गई है कि स्फीति सम्बन्धी दबाव कम होने पर कर नहीं रहेगा तो उपभोग को स्थायित्व कराने में यह अत्यधिक प्रभावी होगा। इसके अलावा, यदि उपभोक्ता-व्यय में सामान्य कमी (general reduction) करने की दृष्टि से बिजरी कर को प्रभावशाली बनाना है तो यह इस बात पर निर्भर है कि बिजरी कर का क्षेत्र अथवा दायरा कितना है। उदाहरण के लिए, यदि कुछ वस्तुओं पर तो कर लगा दिया जाए और कुछ को कर मुक्त कर दिया जाये, तो स्पष्टतः उपभोक्ता

ऊँचा किया जाए। बित्री कर उपभोग में कमी करके वचत तथा पूँजीनिर्माण को ऊँची दरों के विषय में हमें आवश्यक करते हैं और इसी कारण बित्री का कराधान अल्पविकसित देशों में बड़ा महत्वपूर्ण योगदान करता है। तीसरे, यहाँ आय-कर को लागू करना कठिन होता है, विशेषरूप से वहाँ जहाँ अधिकांश लोगों की आमदनियाँ बहुत थोड़ी होती हैं और जहाँ सरकारी प्रशासन अकुशल (Inefficient) होता है, वहाँ यह आवश्यक हो जाता है कि बित्री के कराधान पर निर्भर रहा जाए। चौथे, सभीप दार्जे वाले देशों में आय-करों तथा बित्री करों को बड़ी आसानी के साथ सब या राज्य सरकारों के बीच बाँटा जा सकता है जिससे कि प्रत्येक सरकार को राजस्व का एक निश्चित तथा उपयुक्त स्रोत मिल जाये।

### निष्कर्ष (Conclusion) :

बित्री का कराधान न केवल जारी ही चला आ रहा है अपितु यह सरकारी आय का एक बड़ा ही महत्वपूर्ण स्रोत बन गया है। इसका उपयोग सभी अथवा कुछ थोड़ी सी विशिष्ट वस्तुओं के उपभोग को सीमित करने में किया जा सकता है। यही नहीं, इसको पूँजी-निर्माण के एक स्रोत के रूप में ही प्रयोग किया जा सकता है। इसको उत्पादन-शुल्कों से श्रेष्ठ माना जाता है किन्तु सामान्यतया आय-कर से घटिया समझा जाता है। तथापि जैनडू के इस कथन से हमें कोई सहमत होगा कि 'सम्पूर्ण रूप से, बित्री कर को दूसरा सर्वोत्तम कर माना जाना चाहिए—एक ऐसा कर जो कि केवल तभी लगाया जाना चाहिए जबकि अनेक ऐसी परिस्थितियाँ उत्पन्न हो जाएँ जिनके कारण आय-कर तथा अन्य उपयुक्त करों पर पूर्णतया निर्भर रहना अव्यावस्थायी हो जाये।'<sup>11</sup>

### बित्री कर—मुद्रास्फीति विरोधी एक राजकोषीय नीति के रूप में (Sales Tax as an Instrument of anti-Inflationary Fiscal Policy)

हम इन बातों का विवेचन पहले ही कर चुके हैं कि बित्री कर का उपयोग उपभोग को सीमित करने के लिए किया जा सकता है और इस प्रकार मुद्रास्फीति सम्बन्धी दबावों को नियन्त्रित करने वाले एक राजकोषीय अस्त्र के रूप में काम कर सकता है। भूतकाल में अवश्य अर्थशास्त्रियों तथा शासकों ने बित्री कर को केवल सरकारी आय की प्राप्ति की नजर से ही देखा और इसका उपयोग राजकोषीय नीति (fiscal policy) के एक विवेकपूर्ण उपाय के रूप में कभी नहीं किया। परन्तु द्वितीय विश्व युद्ध के समय से, इस बात की ओर लोगों का काफी ध्यान गया है कि बित्री कर का इस्तेमाल मुद्रास्फीति विरोधी राजकोषीय नीति के एक अस्त्र के रूप में किया जाए।

यह बात बड़ी मजेदार है कि बित्री कर, जिसके बारे में यह माना जाता है कि वह मूल्यस्तर (price level) में होने वाली वृद्धि को रोकेंगे, वस्तुओं के मूल्यों में और वृद्धि करता है। सीधी सी बात है, कोई कर जो मूल्य-स्तर में वृद्धि करता है, मुद्रास्फीति (inflation) को कैसे रोक सकता है? इस परस्पर विरोधी विचार की उत्पत्ति को दूर करने के लिए यह आवश्यक है कि बित्री कर द्वारा होने वाली कीमतों की वृद्धि और उन कीमतों की वृद्धि में, जिसे कि मुद्रास्फीति कहा जाता है, भेद किया जाए। बित्री कर से उन वस्तुओं की कीमतें बढ़ जाती हैं जिन पर कर लगाया जाता है और इस प्रकार समाज की वास्तविक क्रयशक्ति कम हो जाती है। इसके अतिरिक्त, बित्री कर से वस्तुओं की कीमतों (commodity price) में जो वृद्धि होती है वह उत्पादन के उपादानों की कीमतों (factor prices) की वृद्धि केवल सापेक्षिक वृद्धि (relative increase) होती है। इसके विपरीत, मुद्रास्फीति के अन्तर्गत, वस्तुओं की कीमतों तथा उत्पादन के उपादानों की कीमतों, दोनों में ही वृद्धि होती है। इससे लोगों के दृष्टि में अतिरिक्त द्रव्य-प्राय की मात्रा बढ़ जाती है और उससे मुद्रास्फीति और अधिक बढ़ती है। इस प्रकार, जहाँ बित्री कर वस्तुओं की कीमतों में वृद्धि करके वस्तुओं की माँग और उपभोग को नियन्त्रित करने का प्रयत्न करता है, वहाँ

11. John Due : Sales Taxation, p. 41. "On the whole, the sales tax must be regarded as a second best tax—one to be employed only if various circumstances make complete reliance on income and other more suitable taxes undesirable."

की जाने वाली व्यवस्था के सम्बन्ध में पाया जाता है। व्यक्ति आमतौर पर भविष्य के मुकाबले वर्तमान की अधिक प्राथमिकता (preference) देना पसन्द करता है। इसका कारण यह है कि उसे केवल थोड़े समय तक ही जीने की आशा रहती है और वह वर्तमान आवश्यकताओं की अधिक तीव्रता से अनुभव करता है। इसीलिए वह वर्तमान आवश्यकताओं की पूर्ति का पहले प्रवन्ध करता है और अपनी आय का बहुत थोड़ा भाग ही भविष्य के लिए बचाता है क्योंकि भविष्य अनिश्चित है। अतएव इसका सम्पूर्ण एवं सही अनुमान कैसे लगाया जा सकता है। दूसरी ओर, राज्य एक स्थायी संगठन होता है तथा वह केवल वर्तमान पीढ़ी (generation) का ही नहीं, अपितु भावी पीढ़ी का भी परिरक्षक (custodian) होता है। इसी कारण वह अपने धन का एक बड़ा भाग प्राकृतिक साधनों के संरक्षण तथा भावी हितों (future interests) की वृद्धि के लिए खर्च करता है। उदाहरण के लिए कोयला खान का व्यक्तिगत स्वामी खान का शोषण उस अधिकतम सीमा तक कर सकता है जहाँ तक कि उसे अधिकतम सम्भव लाभ प्राप्त हो सके। परन्तु राज्य की हवि इस बात में होती है कि वह देश के सीमित मात्रा के कोयला साधनों को संरक्षण प्रदान करे। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए वह ऐसे प्राकृतिक साधनों के शोषण पर तथा उनके निर्यात पर प्रतिबन्ध भी लगा सकता है। आधुनिक सरकारें धन की बड़ी-बड़ी राशियाँ वन-रोपण (afforestation), भूमि संरक्षण (soil conservation), सामाजिक सुरक्षा के कार्यक्रमों, शिक्षा तथा जन-स्वास्थ्य आदि पर व्यय करती हैं। खर्च को ये सभी मर्दें ऐसी होती हैं कि जिनसे उन्हें यद्यपि तुरन्त ही किसी प्रतिफल के प्राप्ति होने की आशा नहीं होती, किन्तु फिर भी समाज के दृष्टिकोण से वे अत्यन्त महत्वपूर्ण होती हैं।

(६) गोपनीयता बनाम प्रचार के सम्बन्ध में अन्तर (Difference in the matter of Secrecy Vs. Publicity)

निजी वित्त को सामान्यतया गुप्त रखा जाता है क्योंकि कोई भी व्यक्ति आमतौर पर अपने वित्तीय मामले अन्य लोगों के सामने प्रकट करना नहीं चाहता। किन्तु इसके विपरीत, सरकार अपने बजट प्रस्तावों का अधिक से अधिक प्रचार करती है और वास्तविकता यह है कि इस प्रचार से सरकार की साख में वृद्धि ही होती है, कमी नहीं।

(१०) नियोजन के आकार के सम्बन्ध में अन्तर (Difference in the matter of size of Planning)

सभी जानते हैं कि सरकारी नियोजन का आकार विस्तृत और गहन होता है। हमारे चतुर्थ पंचवर्षीय योजना इसका ज्वलन्त उदाहरण है जिसके अन्तर्गत विभिन्न मर्दों पर करोड़ों रुपये व्यय करने का आयोजन किया गया है। इसके विपरीत, व्यक्ति भी अपनी आय और व्यय का नियोजन करता है, किन्तु उसके नियोजन का आकार बहुत छोटा और संकुचित होता है। इसका कारण यह है कि एक व्यक्ति की तुलना में राज्य दीर्घजीवी होता है।

(११) अवधि के सम्बन्ध में अन्तर (Difference in the matter of Duration or Period)

निजी वित्त की दशा में सामान्य रूप में व्यक्ति किसी निश्चित अवधि के लिए अपनी आय-व्यय का लेखा तैयार नहीं करता। यद्यपि कुछ व्यक्ति ऐसे मिलेंगे जिन्हें साप्ताहिक अथवा मासिक बैतन मिलता है और वे उसी हिसाब से अपना बजट तैयार करते हैं तथापि उसमें कुछ बचत दिखाकर भावी कठिनाइयों में उसका उपयोग करने के लिए संचय कर लेते हैं। इसके विपरीत लोकवित्त में सरकार एक सम्पूर्ण वित्तीय वर्ष के लिए अपना बजट तैयार करती है। उसमें बचत अथवा अधिव्यय का बजट बनाना खराब माना जाता है। यही कारण है कि अधिकांश सरकारी बजट घाटे के ही बनते हैं और बाद में आय के स्रोतों का विस्तार करके उक्त घाटे को पूरा करने का प्रयास किया जाता है। फिण्डले सिराज के अनुसार यदि किसी राज्य का बजट बचत प्रदर्शित करता है तो उससे उक्त राज्य के वित्तमन्त्री की प्रकुशलता का परिचय मिलता है। सरकार प्रायः हीनार्थ प्रवन्धन की नीति का ही पालन करती है और प्रति वर्ष के आधार पर अपने बजटों का निर्माण करती है।



अपनी खरीद को कर लगी वस्तुओं से कर-मुक्त वस्तुओं की ओर को स्थानान्तरित कर देंगे। इसका परिणाम यह होगा कि उपभोक्ता के खर्च में कोई कमी नहीं होगी और स्फीति सम्बन्धी दबाव बराबर जारी रहेंगे। स्फीति के नियन्त्रण (control of inflation) के दृष्टिकोण से तो खाद्यान्न तथा अनिवार्य आवश्यकता के अन्य पदार्थों को भी कर-मुक्त नहीं करना चाहिये। परन्तु ऐसी छूटें (exemptions) आमतौर पर इसीलिये दी जाती हैं जिससे कि निम्न तथा मध्यम आय वाले वर्गों पर कर का अत्यधिक भार न पड़े। इस प्रकार, उपभोग सम्बन्धी खर्चों को सीमित करने में वित्री कर लाभकारी सिद्ध होता है।

(२) उपभोक्ता को उसके द्वारा की गई खय तथा उस पर देयकर की मात्रा की जानकारी (It makes the consumer aware of his purchases and the amount of taxes payable)—वित्री कर का एक अन्य गुण यह है कि इसमें उपभोक्ता को इस बात की जानकारी रहती है कि उसे वस्तु की खरीद में कितनी और कर के रूप में कितनी धनराशि देनी है? ऐसा इसलिये होता है क्योंकि वित्री कर की अदायगी का सम्बन्ध प्रत्यक्ष रूप से उपभोक्ता की खरीद से होता है। उपभोक्ता (consumer) इस बात को अच्छी तरह जानता है कि वस्तु की अदायगी से बचा सकता है। आय-कर की स्थिति में कर की अदायगी तथा वस्तुओं की खरीद के बीच ऐसा कोई प्रत्यक्ष सम्बन्ध नहीं पाया जाता।

(३) आय का अपेक्षाकृत अधिक प्रतिशत व्यय करने वालों पर भार (Falls on those who spend a comparatively high percentage of their incomes)—सगता एव न्याय (equity) की दृष्टि में चाहे उसके परिणाम कुछ भी क्यों न हों, तथ्य यह है कि वित्री कर उन लोगों पर पड़ता है जो कि अपनी आमदनियों का अपेक्षाकृत अधिक प्रतिशत व्यय कर देते हैं। इनमें निम्न आय वाले वर्गों के ये लोग तथा वे बड़े-बड़े परिवार सम्मिलित होते हैं जिनकी सीमान्त उपभोग-प्रवृत्ति (marginal propensity to consume) ऊँची होती है। ये वर्ग, हो सकता है कि आय-कर की परिधि में न आते हों। इसके अतिरिक्त, इन लोगों की वस्तुओं की अपनी माँग में उन लोगों की अपेक्षा अधिक कटौती करनी पड़ती है जिनका सम्बन्ध उच्चतर आय वाले वर्गों से होता है। स्पष्ट है कि वित्री कर चूँकि इन्हीं (निम्न आय वाले) लोगों पर अधिक पड़ता है अतः उसे समन्यायपूर्ण नहीं कहा जा सकता। परन्तु यहाँ मुख्य विचारणीय बात समता व ध्याय की नहीं है, अपितु स्फीति के नियन्त्रण की है।

(४) काम करने की प्रेरणा पर प्रतिकूल प्रभाव नहीं (Will not effect adversely incentives to work)—जैसा कि पहले बताया जा चुका है कि आय-कर से चूँकि कमाई गई अतिरिक्त आय पर स्वयं ही कर लग जाता है अतः काम करने की प्रेरणाओं पर इसका प्रभाव पड़ सकता है, परन्तु वित्री कर का ऐसा कोई प्रतिकूल प्रभाव प्रेरणाओं (incentives) पर नहीं पड़ता है। कारण यह है कि इसके अन्तर्गत तो कमाई हुई अतिरिक्त आय पर अतिरिक्त कर केवल तभी लगेगा जबकि वह आय उन वस्तुओं को खरीदने में व्यय कर दी जायेगी जिन पर कि कर लगा है। अतः जब कोई व्यक्ति इस बात का निश्चय करेगा कि अधिक काम करे या नहीं और अधिक कमाये या नहीं, तो उस समय वह आय-कर से सम्बन्धित अपनी देनदारी पर अवश्य विचार करेगा किन्तु वित्री कर के सम्बन्ध में ऐसी कोई बात नहीं है। इस सम्बन्ध में यह भी ध्यान देने योग्य बात है कि स्फीति को रोकने के लिए आवश्यक आय-कर की दर चूँकि काफी ऊँची होगी अतः प्रेरणाओं को क्षति पहुँचाने के आसार भी उतने ही अधिक होंगे। सम्पूर्ण रूप में, कहा जा सकता है कि आय-कर के मुकाबले वित्री कर स्फीति-नियन्त्रण (inflation control) का एक अच्छा साधन है।

**स्फीति-नियन्त्रण के अस्त्र के रूप में वित्री-कर की होनता**

(Inferiority of Sales Tax as a Tool of Inflation Control)

किन्तु उपर्युक्त कथन के बावजूद, स्फीति विरोधी राजकोषीय नीति (anti-inflationary fiscal policy) के एक अस्त्र के रूप में वित्री कर आय-कर से हीन (inferior) है। इसके निम्न कारण हैं :—

- (ब) विन्नी कर के द्वारा, जैसा कि पहले कहा जा चुका है, यह हो सकता है कि मजदूरियों में वृद्धि को प्रोत्साहन मिले। और यदि ऐसा हुआ तो उससे तो स्फीति सम्बन्धी देवावों को और बढ़ावा मिलेगा।
- (घ) विन्नी कर उत्पादन-वस्तुओं (producers goods) पर भी लगाया जा सकता है। इन वस्तुओं पर कर लगाने से मुद्रा-स्फीति की स्थिति और भी बदतर होती जायेगी क्योंकि इसमें वस्तुओं की उत्पादन-लागत (cost of production) में वृद्धि होगी और उसके फलस्वरूप कीमतें बढ़ेंगी। फिर, कीमतें बढ़ने से उनकी वृद्धि का एक पिरेमिड-मा बनना शुरू हो जाता है, अर्थात् कीमतें वस्तु के उत्पादन-स्तर से उसकी विन्नी के खुदरा स्तर (retail stage) तक बढ़ती ही जाती है। इसके अतिरिक्त, जब कीमतों पर नियन्त्रण लगाया जाता है तो उत्पादकों की वस्तुओं पर विन्नी कर लगाने के कारण। चूँकि उत्पादन-लागत भी बढ़ जाती है अतः नियन्त्रित कीमतों (controlled prices) में व्यापक परिवर्तन करना आवश्यक हो जाता है और इससे मुख्य-नियन्त्रण करने वाले प्रशासन का कार्य बड़ा उत्कलनपूर्ण एवं जटिल हो जाता है।
- (ग) जैसा कि सुझाव दिया जाता है, यदि विन्नी कर खुदरा स्तर पर न लगाया जाकर उत्पादन के प्रारम्भिक स्तरों पर लगाया जाए तो सम्भावना यही है कि उसमें कीमतों की वृद्धि का एक पिरेमिड-मा बनना शुरू हो जायेगा और उमरा परिणाम यह होगा कि कीमतों में होने वाली अन्तिम वृद्धि (final rise) कर की मात्रा से भी आगे बढ़ जायेगी।

### उपयुक्त तर्कों का मूल्यांकन (An Evaluation of the above Argument)

स्फीति-नियन्त्रण के एक उपाय के रूप में विन्नी कर के पक्ष तथा विपक्ष में ऊपर जिन तर्कों का उल्लेख किया गया है, उनमें यह निष्कर्ष निकलता है कि आय-कर के मुकाबले विन्नी कर अधिक प्रभावशाली सिद्ध हो सकता है बशर्ते कि लोग यह समझें कि नया विन्नी कर अथवा विन्नी कर की नई ऊँची दरें अस्थायी रूप से केवल मुद्रा स्फीति का नियन्त्रण करने के लिये लगाई गई हैं। परन्तु यदि विन्नी कर के द्वारा मजदूरियों में वृद्धि को प्रोत्साहन मिला तो यह बड़ा ही असन्तोषजनक सिद्ध होगा। इसी प्रसंग में, यहाँ यह भी कहा जा सकता है कि विन्नी कर में, जो कि विशेष रूप से मुद्रास्फीति विरोधी एक अस्थायी उपाय के रूप में लगाया जाता है, देग के कर-दाँव का एक स्थायी अंग बनने की प्रवृत्ति पाई जाती है।

तथापि, मुद्रा-स्फीति विरोधी राजकोपीय नीति (anti-inflationary fiscal policy) के एक अस्त्र के रूप में विन्नी-कर व्यक्तिगत व्यय अथवा खर्च कर से बहुत अधिक हीन (inferior) है। व्यक्तिगत व्यय-कर एक प्रत्यक्ष कर होता है और उसको आरोहण अथवा क्रमवर्धन (progression) के किसी भी स्तर पर लागू किया जा सकता है। यदि कर का क्रमवर्धन काफी ऊँचा है तो एक निश्चित सीमा में अधिक व्यय अवरोधक हो सकता है। इसके विपरीत, विन्नी कर को आरोही अथवा क्रमवर्धी (progressive) नहीं बनाया जा सकता। दूसरे, व्यय कर में कुछ न्यूनतम आम-दानियों को कर-मुक्त कर दिया जाता है जिससे कि निम्न आय वाले तथा आर्थिक दृष्टि के कमजोर, अन्य वर्गों के लोगों को व्यय-कर के क्षेत्र से बाहर रखा जा सके। अन्य शब्दों में, कराधान के भार का वितरण व्यक्तियों की योग्यता के अनुसार किया जा सकता है। विन्नी-कर में ऐसा होना बतई भी सम्भव नहीं है क्योंकि जैसा कि हम पहले ही वाला चुके हैं, विन्नी कर की प्रारम्भिक कमजोरी यही है कि वह कर-भार के वितरण में समन्वयपूर्ण (equitable) नहीं है। अन्त में, व्यय-कर विन्नी-कर के मुकाबले अधिक नटस्थ (neutral) हो सकता है। पर इसमें बावजूद, एक ऐसा लाभ भी है जो विन्नी कर में पाया जाता है, व्यक्तिगत व्यय-कर में नहीं। विन्नी कर का प्रशासन एवं प्रवर्धन अपेक्षाकृत सरल है, जबकि व्यक्तिगत व्यय-कर (personal expenditure tax) के सम्बन्ध में सभी यह मानते हैं कि प्रशासनिक दृष्टि से इसको लागू करना बड़ा कठिन है।

भूतकाल में, बित्री करो का उपयोग राजस्व-प्राप्ति के अलावा अन्य किसी उद्देश्य के लिए नहीं किया गया। परन्तु यह संभव है कि ये कर स्फीति सम्बन्धी दवावों को नियन्त्रित करने वाले एक महत्त्वपूर्ण अस्त्र के रूप में कार्य करें। इस दृष्टिकोण से, इन करो को भारत जैसे विकासशील देशों में बड़ा महत्त्वपूर्ण योगदान करना है—और वह भी दो रूपों में, एक तो विकास कार्यों के लिए अतिरिक्त राजस्व की प्राप्ति के स्रोतों के रूप में और दूसरे उन स्फीति सम्बन्धी दवावों को नियन्त्रित करने के लिए जो तीव्र आर्थिक विनाश के अग्रभूत बन गये हैं।

## उत्पादन का कराधान

### (Excise Taxation)

उत्पादन कर अथवा उत्पादन शुल्क (excise taxes or excise duties) कुछ विशिष्ट वस्तुओं अथवा-वस्तुओं के विशेष वर्गों के उत्पादन तथा बित्री पर लगाये जाते हैं। उत्पादन-करो तथा बित्री करो में अंतर केवल माप का है, किस्म का नहीं। वास्तविक उत्पादन कर जहाँ वस्तुओं की थोड़ी संख्या तक ही सीमित रहते हैं और भिन्न-भिन्न दरों से लगाये जाते हैं, वहाँ बित्री कर सामान्य (general) होते हैं और बहुत अधिक वस्तुओं पर लगाये जाते हैं, तथा इनकी दर भी आमतौर पर एक की होती है। उदाहरण के लिये, उत्पादन-कर तम्बाकू पर एक दर से लग सकता है और माचिस अथवा पेट्रोल पर भिन्न दर से। इसके विपरीत, बित्री कर उन सभी वस्तुओं पर, जो किसी कर की परिधि में आती हैं, एक समान दर, उदाहरणतः एक ₹० पर २% की दर से लगाया जा सकता है। फिर उत्पादन कर क्रियाओं (activities) पर लगाये जाते हैं बित्रियों पर नहीं। एक प्रकार से, उत्पादन करो को एक विस्तृत ध्येयस्था उस बित्री कर व्यवस्था के ही सदृश्य होती है जिसमें कि कुछ वस्तुओं तथा सेवाओं को कर-मुक्त कर दिया जाता है।

### उत्पादन-करो के उद्देश्य (Purpose of Excise Taxation) :

उत्पादन विलासिता अथवा ऐशो-आराम की कुछ वस्तुओं (luxury commodities) पर लगाये जाते हैं। "विलासिता की वस्तुओं पर उत्पादन कर" लगाये जाने के पीछे यह सिद्धान्त निहित है कि कुल उपभोग व्यय के मुनाबते कुछ विशिष्ट वस्तुओं के उपभोग-व्यय को कर बढ़ा करने की योग्यता का एक श्रेष्ठतर माप माना जा सकता है और वह कि विलासिता की वस्तुएँ कराधान के भार के वितरण का एक अच्छा माधन बन सकती हैं। कभी-कभी उत्पादन शुल्क कुछ वस्तुओं के उपभोग में कटौती करने के लिये इसलिये लगाये जाते हैं क्योंकि उन वस्तुओं को हानिकारक समझा जाता है। कभी-कभी उद्देश्य यह होता है कि उन लोगों को दण्डित किया जाए जो कि कर लगाने के बावजूद कुछ पदार्थों का उपयोग जारी रखते हैं। शराब और तम्बाकू आदि वस्तुएँ इस श्रेणी में आती हैं और इन वस्तुओं पर लगाये जाने वाले उत्पादन करो को 'व्यय-नियन्त्रण उत्पादन शुल्क' (sumptuary excises) कहा जाता है। कुछ मामलों में, उत्पादन शुल्क इसलिए लगाये जाते हैं जिससे कि कर-भार को प्राप्त लाभों के अनुसार बाँटा जा सके। पेट्रोल कर इस किस्म के उत्पादन-कर का एक अच्छा उदाहरण है। पेट्रोल कर की प्राप्ति को सड़क-निर्माण के लिये सुरक्षित रखा जा सकता है। यदि सरकार की सेवाओं से प्राप्त लाभों तथा किसी वस्तु के उपभोग के बीच एक घनिष्ठ सम्बन्ध है तो उस वस्तु की बित्री पर उत्पादन कर लगाने से प्राप्त लाभों के अनुसार ही कर-भार को वितरित करने का एक बड़ा प्रभावशाली साधन मिल जायेगा और इस स्थिति में प्रदान की जाने वाली सेवाओं के अनुकूलतम अथवा सर्वोत्तम स्तरों (optimum levels) का निर्धारण करना बड़ा सरल हो जायेगा। कभी-कभी प्रत्यक्ष की कार्यवाहियों की आवश्यकता न होते हुए भी, युद्ध काल में तथा अन्य मुद्दा-स्फीति की अवधियों में उत्पादन कर इसलिए भी लगाये जा सकते हैं कि कुछ पदार्थों के उपयोग में इसलिये कटौती की जा सके क्योंकि उन पदार्थों की कमी है। ऐसी अवधियों में, सरकार यह कर सकती है कि कुछ वस्तुओं की अधिकतम दर निश्चित कर दे और साथ ही उन पर उत्पादन शुल्क भी लगादे जिससे कि उन वस्तुओं के मालिकों को मिलने वाले लाभों का कुछ भाग उसे मिल सके। भारत में, उत्पादन करो के पीछे निहित सिद्धान्त यह रहा है कि स्थानीय उद्योगों (local industries) को, जो कि संरक्षण-टैरिफ (protective tariff) के अन्तर्गत पतने हैं। उस हानि की पूर्ति का अवसर प्रदान किया जा सके जो कि आयातों (imports) पर सीमा-कर (customs) देने के कारण उन्हें उठानी पड़ी है।

अन्त में, यह भी हो सकता है कि उत्पादन-कर केवल राजस्व प्राप्त करने के लिये ही लगाये जायें तथा इसमें अन्य किसी भी मिद्धान्त को दृष्टिगत न रखा जाए।

## उत्पादन के कराधान के गुण व दोष (Merits and Demerits of Excise Taxation)

### उत्पादन के कराधान के गुण (Merits of Excise Taxation)

उत्पादन व कराधान के गुणों का उल्लेख हम उस स्थान पर पहले ही कर चुके हैं जहाँ कि हमने उन विभिन्न उद्देश्यों का वर्णन किया था जिनके लिये कि उत्पादन-कर लगाये जाते हैं। सामान्य रूप में, उत्पादन-कर आय वसुली पर सरकार की निर्भरता को कम करते हैं और इस सीमा तक, काम करने तथा घबट करने की प्रेरणाओं पर पड़ने वाले आय-करो के सभावित प्रतिकूल प्रभावों (adverse effects) को कम करते हैं और ऐसा होना स्पष्टतः समाज के हित में होता है। अब हम विभिन्न प्रकार के उत्पादन-करो के गुण-दोषों का संक्षिप्त मूल्यांकन करते हैं।

विलासिता की वस्तुओं पर लगाये जाने वाले उत्पादन-करो की स्थिति में, करो की अदायगी उन उच्चतर आय वाले वर्गों द्वारा की जाती है जिनमें कि करो को बढ़ा करने की योग्यता होती है। इस धर्म में, समता एवं न्याय के दृष्टिकोण से उन उत्पादन-करो को उचित कहा जा सकता है जो कि धनी व्यक्तियों पर लगाये जाते हैं। यदि कर लगायी जान वाली विलासिता की वस्तुओं का चुनाव आवश्यकता के साथ किया जाए तो यह सम्भव हो सकता है कि गरीबों पर भारी कराधान को रोका जा सके और आम वि.ती. व.सु. के अवराहीयन (regressiveness) को समाप्त किया जा सके। यह भी कहा जाता है कि विलासिता की वस्तुएँ बे हो-री हैं जो एक तक संगत एवं उपयुक्त जीवन-स्तर के लिए कतई भी आवश्यक नहीं होती अतः कुल व्यय (total expenditure) की तुलना में इन आवश्यक वस्तुओं पर किये जाने वाले व्यय को कराधान का अधिक उपयुक्त आधार (more suitable basis) माना जा सकता है। परन्तु विलास करो (luxury excises) की अनेक सीमायें भी हैं जिनमें निम्नलिखित मुख्य हैं —

- (क) विलासिता की वस्तुओं पर लगाये जाने वाले कर लोगों के बीच उनकी पसन्द अथवा प्राथमिकताओं (preferences) के आधार पर भेद करते हैं। कुछ वस्तुओं को जो लोग उच्च प्राथमिकताओं (higher preferences) देते हैं उन पर तो अधिक कर लगता है जबकि अन्य लोग जो यद्यपि उतने ही धनी होते हैं परन्तु उन वस्तुओं की तरजीह नहीं देते, बिना कर दिये ही रह जाते हैं।
- (ख) फिर इस बात का चुनाव करना भी बड़ा कठिन है कि वास्तव में विलासिता की वस्तुएँ कौन सी हैं, क्योंकि जो वस्तु एक वर्ग के लिये अनिवार्य (necessary) होती है, वह दूसरे वर्ग के लिये विलासिता की श्रेणी में आ सकती है। यदि अत्यधिक महंगी तथा प्रतिष्ठा की वस्तुओं (costly and prestige goods) को विचारपूर्वक लिया गया तो उससे सरकारी आय के रूप में प्राप्त होने वाली धनराशि थोड़ी रह सकती है।

व्यय-नियन्त्रक उत्पादन करो (sumptuary excises) के मामले में, उनको न्यायोचित सिद्ध करने के लिए मुख्यतः यह दिया जाता है कि ये शराब व सम्बाहुँ जैसी कुछ हानिकारक वस्तुओं के अत्यधिक उपयोग को रोकते हैं। व्यक्ति के स्वास्थ्य, उसके कार्य अथवा उसके आश्रितों (dependents) आदि पर शराब के अत्यधिक उपयोग (excessive use) के जो प्रभाव पड़ते हैं वे सर्वविदित हैं। अतः व्यय-नियन्त्रक उत्पादन करो को न्यायोचित सिद्ध करना बड़ा सरल है। परन्तु इन उत्पादन करो की आलोचना मुख्यतः निम्न दो कारणों के आधार पर की जाती है। प्रथम तो इसमें यह दोष है कि ये उन लोगों की बहुसंख्या पर बरका भारी बोझ डालते हैं जो कि इन वस्तुओं का उपयोग केवल सीमित मात्रा में ही करते हैं। इसके अतिरिक्त, कोई वस्तु वास्तव में हानिकारक अथवा अनावश्यक है या नहीं, इस बात का निर्णय नैतिक आधार (moral basis) पर

किया जाता है और आर्थिक सिद्धान्त में नैतिनता (morality) को कराधान का आधार बनाना कभी भी न्यायोचित नहीं माना जा सकता। इसे आमतौर पर बेकार तथा सरहोत समझा जाता है। अन्त में, चूँकि निम्नतर आय वाले वर्गों पर इसका अधिक भार पड़ेगा, अतः व्यय-नियन्त्रक उत्पादन कर निश्चय ही अवरोही समझे जाते हैं। हैनरी साइमन् ने ऐसे कराधान को निम्न आधार पर रद्द किया है—

“अनेक उदार व्यक्ति—तम्बाकू कर जैसे करों का इस विचित्र आधार पर समर्थन करते पाये जाते हैं कि तम्बाकू कोई अनिवार्य आवश्यकता (necessity) नहीं है और निधन व्यक्ति यदि चाहे तो इन वस्तुओं का उपयोग न करके कराधान से बच सकते हैं। इस कथा की दो आलोचनाएँ हैं। प्रथम, यह कहना वायद ही सही हो कि यदि वस्तु के बिना रह जाए तो व्यक्ति पर कोई कर भार नहीं पड़ता। दूसरे, इस तर्क का सहारा लेना बड़ा भद्दा सा लगता है कि गरीब लोग तम्बाकू के बिना रह सकते हैं अथवा उन्हें रहना चाहिए, विशेष रूप से तब जबकि उस पर कर लगाया जाए क्योंकि तब यह है कि गरीब लोग जिना इसके पुछ कर ही नहीं सकते फिर कराधान के लिए इनका चुनाव ही इसलिए किया गया था क्योंकि यह अशांति कि वे इसे छोड़ेंगे नहीं, और यदि उन्होंने छोड़ दिया तो सरकार को अधिक कर-आय प्राप्त नहीं होगी।”<sup>19</sup>

व्यय-नियन्त्रक उत्पादन करों की इन सामान्य आलोचनाओं (criticism) के अतिरिक्त एक आलोचना और भी है जिसे आमतौर पर भुला दिया गया है और इसलिए उस पर समुचित ध्यान नहीं दिया जाता परन्तु यह भी उतनी ही महत्वपूर्ण है। यह आलोचना है इन करों के बचन अथवा छिपाने की। उत्पादन कर जब अत्यधिक तथा दमनकारी (oppressive) हो जाते हैं तो उससे शराब के अवैध उत्पादन (illicit production) तथा तस्करी व्यापार (smuggling) को प्रोत्साहन मिलता है।

प्राप्त लाभों पर आधारित उत्पादन कर (benefit based excise taxes)—बहुत कम विवादग्रस्त हैं, यद्यपि कभीकभी उनकी आलोचना की जाती है। सड़कों की व्यवस्था निश्चय ही सरकार द्वारा उपलब्ध कराई जाने वाली एक व्यापारिक सेवा है और उन सड़कों के निर्माण तथा उनके रखरखाव (maintenance) की वित्तीय व्यवस्था के लिए सरकारें उन सड़कों का उपयोग करने वालों से पेट्रोल पर उत्पादन-कर के रूप में कुछ रकम वसूल करती हैं। पेट्रोल के उपयोग का सम्बन्ध प्रत्यक्ष रूप से माटर अथवा अन्य वाहन द्वारा तय की जाने वाली दूरी से होता है और इसी कारण पेट्रोल का उपयोग समान न होकर पृथक्पृथक् होता है। यह उपयोग सस्ती कारों की तुलना में महँगी बड़ियाँ कारों के मामले में अधिक होता है और हल्के वाहन (lighter vehicle) के मुकाबले भारी वाहनों की स्थिति में अधिक होता है। इसके अतिरिक्त, इस कर का संग्रह बिना किसी कर-बचन (tax evasion) तथा कर-परिहार (tax avoidance) के हो सकता है।

उत्पादन के कराधान के दोष अथवा सामान्य आलोचनाएँ (Demerits of Excise Taxation or General Criticism of Excise Taxation) :

उत्पादन करों की मुख्य आलोचना इस आधार पर की जाती है कि उनमें साधनों का ऐसा पुनर्बंटवारा (reallocation) करने की प्रवृत्ति पाई जाती है जो कि अनुकूलतम अथवा सर्वोत्तम (optimum) नहीं होता। उदाहरण के लिए, उत्पादन शुल्क लगने के कारण जब बिन्ही विशिष्ट वस्तुओं की कीमतें बढ़ती हैं तो हो सकता है कि उनकी माँग घट जाए और उसके फलस्वरूप उत्पादन भी कम हो जाए। व्यय-नियन्त्रक उत्पादन कर (sumptuary excises) तो वस्तुतः लगाये ही इस उद्देश्य से जाते हैं कि वे कुछ ऐसी वस्तुओं के उत्पादन को रोकें जो कि जनसमुदाय के कल्याण में सहायक नहीं होती। परन्तु अन्य उत्पादन करों के बारे में इसी प्रकार तर्क है सकता सम्भव नहीं है। वास्तव में जो हो सकता है वह यह कि जब किसी वस्तु विशेष की विनी पर उत्पादन कर लगाया जाता है तो कुछ सीमान्त क्रेता (marginal buyers) या तो उस वस्तु को

सरीसदा ही बन्द कर देने हैं अथवा वह वस्तु छोड़ी मात्रा में सरीसदा है और उसके म्यान पर अन्य वस्तुएँ सरीसदा लेते हैं। परिणामस्वरूप, वे अपनी आमदनियाँ से अनुकूलतम अथवा इष्टतम सन्तुष्टि प्राप्त करने में असफल रहते हैं, यही नहीं, इस स्थिति में सरकार को भी कोई राजस्व प्राप्त नहीं होता। इस प्रकार, उत्पादन कर लगाये जाने के परिणामस्वरूप, वर सभी वस्तु का उत्पादन कम हो जायेगा तथा अन्य वस्तुओं के उत्पादन में वृद्धि हो जायेगी और यदि अर्थव्यवस्था (economy) में पहले से ही साधनों का अनुकूलतम बँटवारा चला जा रहा था तो उत्पादन-कर लगाये जाने के कारण अब साधनों का बँटवारा पहले से खराब हो जायेगा। फिर, अधिकांश मामलों में उत्पादन-कर ऐसी वस्तुओं पर लगाये जाने हैं जो घटती लागत (diminishing cost) के अन्तर्गत उत्पन्न की जा रही होती हैं। ऐसे मामलों में, उत्पादन की वृद्धि को ही प्रोत्साहन मिलेगा। उत्पादन करों के कारण कुल उपज में कमी नहीं होगी।

इस प्रकार, उत्पादन करों की प्रामाणिक आलोचना (standard criticism) यही है कि उत्पादन पर इसका प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है और यह विभिन्न उद्योगों के बीच साधनों के बँटवारे को बिगाड़कर रख देता है। इस तर्क में काफी बजान है। पर फिर भी, तथ्य यह है कि ऐसी आलोचना इस सदेह/सन्देह मान्यता पर टिकी हुई है कि किसी उत्पादन-कर विशेष के लगने से पूर्व साधनों का अनुकूलतम अथवा इष्टतम बँटवारा किया हुआ था। परन्तु ऐसा होना कोई आवश्यक नहीं है। हमारे विपरीत, धनी व्यक्तियों द्वारा उपभोग की जाने वाली वस्तुओं पर (विलास कर लगाकर) प्रतिबन्ध लगाना और अधिकतर निम्न जाय वाले वर्गों द्वारा उपभोग की जाने वाली वस्तुओं का विलास एव प्रसार करना तो जन-समुदाय के हित में ही होगा और हमने साधनों का बँटवारा पहले से भी अधिक अच्छा हो जायेगा। किसी भी मामले में ऐसा कोई निष्कर्ष निकालना सम्भव नहीं है जिसमें साधनों के बँटवारे के बिगड़ने के तर्कों को किसी न किसी रूप में आधार माना गया हो।

विभिन्न प्रकार के उत्पादन करों के उपयोग के विरुद्ध जो अन्य आपत्तियाँ (objections) उठाई जाती हैं उनमें मुख्य है—कुछ मामलों में करों की ऐसी विसिष्ट करों का प्रयोग करना जो कि उत्पादित वस्तु के मूल्य के साथ न बदलें (जिसके परिणामस्वरूप मस्ती किम्ब की वस्तुओं का उपयोग करने वालों पर और भ्रमानुपाती भार पड़ता है), चूँकि उत्पादन वर सामान्यतः विनिर्माण स्तर (manufacturing level) पर लगाया जाना है। अतः मूल्य वृद्धि का प्रत्यक्ष पिरेमिड का बनाना, वर दाताओं से वर-भार को छिपाना आदिआदि।

### निष्कर्ष (Conclusion)

निष्कर्ष के रूप में, उत्पादन वर इस आधार पर तो न्यायोचित ठहराये जा सकते हैं कि ये प्राप्त लाभों के आधार पर वर-भार के वितरण के साधन के रूप में कार्य करते हैं, ऐसी वस्तुओं के उत्पादन को सीमित करते हैं जो जनसमुदाय के कल्याण में सहायक नहीं होती और यदि वर लगाये जाने वाले पदार्थों का सावधानी से चुनाव कर लिया जाए तो निर्धनों के मुकाबले धनियों पर वर का अधिक भार डालने का प्रयास करते हैं। परन्तु प्रोफेसर हैनरी सी० साइमन (prof Henry C Simons) ने जो कि उत्पादन-करों के तीव्र आलोचक रहे हैं, लिखा है कि “मेरे विचार में ये वर हमारी राजस्व व्यवस्था (revenue system) के सबसे खराब तत्व हैं। ये बिजरी करों से भी अधिक अवरोही (regressive) होते हैं। ये लगभग पूरे के पूरे छिपाये जा सकते हैं और व्यक्तियों को इस बात का ज्ञान नहीं होने देते कि उन पर वास्तविक वर-भार कितना है? ये व्यय-नियन्त्रक विधानों (sumptuary legislation) की मुमराह मांगों में सहायक होते हैं..... वे दिखाते तो ऐसा हैं मानो “विलासिता की वस्तुओं” (luxuries) पर लगाये जा रहे हैं किन्तु वास्तव में खर्चों को वर सभी विलासता की वस्तुओं की ओर से नहीं बल्कि “अनिवार्य आवश्यकता की वस्तुओं” (necessities) की ओर से अन्य दिशा की ओर को मोड़ देते हैं। निगम करों की तरह, ये वर उन राजनैतिक कायरों की राजस्व प्राप्त करने की युक्तियाँ (devices) हैं जो मत देने वाले करदाताओं से भयभीत और सरकार की विवेकपूर्ण आलोचना से भयप्रस्त रहते हैं।”<sup>13</sup>

## कुछ चुने हुए संदर्भ ग्रन्थ

- |                    |                                     |
|--------------------|-------------------------------------|
| 1. John Due        | : Sales Taxation, Part I.           |
| 2. A. B. Ghosh     | : Sales Tax in India, Chapter I.    |
| 3. Harold Groves   | : Financing Government, Chapter II. |
| 4. Henry C. Simons | : Personal Income Taxation.         |
| 5. R. N. Bhargava  | : Public Finance.                   |
| 6. S. Seligman     | : Studies in Public Finance         |

### UNIVERSITY QUESTIONS :

१. बित्री-कर किसे कहते हैं ? एक सर्वश्रेष्ठ बित्री कर ढाँचे की आवश्यकताओं की विवेचना कीजिये ।  
What is meant by sales tax ? Discuss the requirements for an optimum sales tax structure.
  २. बित्री कर के पक्ष तथा विपक्ष में अपने तर्क दीजिए ।  
Give your arguments for and against the sales tax.
  ३. आय के साधन के रूप में बित्री कर के स्वभाव, भार, दोष तथा महत्व का वर्णन कीजिए ।  
Describe the nature, incidence, defects and importance of sales tax as a source of revenue.
  ४. बित्री कर के लाभ दोषों का वर्णन कीजिए । अल्पविकसित अर्थव्यवस्था की दशा में इसके महत्व की विवेचना कीजिए ।  
Describe the merits and demerits of sales tax. Discuss its importance in case of an underdeveloped economy.
  ५. स्थिति नियन्त्रण के अस्त्र के रूप में बित्री की श्रेष्ठता तथा हीनता की विवेचना कीजिए ।  
Discuss the superiority and inferiority of sales tax as a tool of inflationary control.
  ६. उत्पादन के कराधान में नया आशय है ? इसके गुण-दोषों की विवेचना कीजिए ।  
What is meant by excise taxation ? Discuss its merits and demerits.
-

(१२) आय के साधनों में लोच सम्बन्धी अन्तर (Difference in the matter of Flexibility of sources of Income) :

निजी आय के साधन सरकारी आय के साधनों की तुलना में कम लोचपूर्ण होते हैं। सरकार आय के पुराने करों में वृद्धि कर, नये कर लगाकर आन्तरिक तथा बाहरी ऋण प्राप्त करके तथा पत्र मुद्रा छापकर अपनी आय में वृद्धि कर सकती है, जबकि निजी वित्त व्यवस्था में आय के साधन लगभग बेलोच रहते हैं। डा० डास्टन ने इसका कारण बताते हुए एक स्थान पर लिखा है कि "मुख्य कारण स्पष्ट है, इसके (राज्य) पास साधन प्राप्त करने के लिए समुदाय का सारा धन है, इसके अतिरिक्त बाहरी ऋण प्राप्त करने की सम्भावना भी बनी रहती है।"<sup>8</sup>

(१३) ऋणों की प्रकृति में अन्तर (Difference in the matter of Nature of loans) :

निजी वित्त की दशा में जब कोई व्यक्ति ऋण लेना चाहता है तो पूर्णतः ऋणदाता की इच्छा पर निर्भर करता है कि वह ऋण दे अथवा नहीं। दूसरे शब्दों में, वह ऋणदाता को ऋण देने के लिए बाध्य नहीं कर सकता है। इसके विपरीत, चूंकि सरकार का अपने नागरिकों पर प्रभुत्व रहता है अतएव वह अपने नागरिकों को ऋण देने के लिए बाध्य कर सकती है। किन्तु ऐसा तानाशाही राष्ट्रों में ही सम्भव हो पाता है, प्रजातान्त्रिक देशों में लोगों की इच्छा से ही ऋण लिया जा सकता है।

**निष्कर्ष (Conclusion)**

उपरोक्त विवेचन से यह स्पष्ट हो जाता है कि निजी वित्त व लोकवित्त दोनों में पर्याप्त अन्तर विद्यमान है। अतः यह मान लेना उचित नहीं है कि निजी वित्त का संचालन करने वाले सिद्धान्त तथा नियम वैसे के वैसे ही लोकवित्त पर भी लागू होते हैं। फिर कुछ अर्थशास्त्री लोकवित्त तथा निजी वित्त की भिन्नताओं की गणना करने की बजाए इनकी समानताओं (similarities) पर ही अधिक जोर देते हैं। परन्तु उनके बीच कितनी ही विभिन्नताएँ क्यों न हों, वास्तविकता यह है कि ये दोनों एक ही अर्थव्यवस्था (economy) के अन्तर्गत कार्यशील रहते हैं। उदाहरण के लिए, सरकार सामान्य आय स्रोत (general income stream) से कर-आय (tax revenue) प्राप्त करती है और यह अपने धन को इसी स्रोत में व्यय भी कर देती है। यह उन्हीं साधनों से धन उधार लेती है जिनमें कि गैर-सरकारी व्यक्ति लेते हैं। यह धन उत्पन्न करने में गैर-सरकारी संस्थाओं तथा व्यक्तियों तक का उपयोग करती है और सरकार की राजस्व नीति (fiscal policy) की सफलता या असफलता इस बात पर निर्भर होती है कि उसका निजी अर्थव्यवस्था पर क्या प्रभाव पड़ता है। राजस्व नीति तभी सफल होगी जबकि हम सरकार को अर्थव्यवस्था व समाज का एक अंग मानें।

### ✓ लोकवित्त की प्रकृति तथा उसका योग (Nature and Role of Public Finance)

राजकीय अथवा राजवित्त सिद्धान्त-वेत्ताओं ने लोकवित्त की प्रकृति के सम्बन्ध में भिन्न-भिन्न विचारधाराएँ प्रस्तुत की हैं। सेल्गमैन (Selgman) तथा अन्य अनेक अर्थशास्त्रियों ने 'लोकवित्त के शुद्ध सिद्धान्त' (pure theory of public finance) का उल्लेख किया है। यह सिद्धान्त सरकारी आय, सरकारी व्यय तथा सरकारी ऋण की समस्याओं पर बिना कल्याण की विचारधारा से कोई सम्बन्ध रखे तटस्थ रूप से विचार करता है। उदाहरणार्थ, लोकवित्त का शुद्ध सिद्धान्त इस बात की माँग नहीं कर सकता कि राज्य धन की असमानताओं को दूर करे। दूसरी ओर, वेगनर (Wagner), एडग्वर्थ (Edgeworth) तथा पीगू (Pigou) द्वारा प्रतिपादित 'लोकवित्त का सामाजिक-राजनीतिक सिद्धान्त' (Socio-political theory of public finance) इस

8 The chief reason is obvious, it has the whole wealth of the community on which to draw, in addition to the possibilities of raising external loans." —Dr. Dalton



बसेरा लेने के लिए पहुँचते हैं।" अथवा यह कहिये कि कर के प्रत्यक्ष अथवा अन्तिम द्रव्य-भार के पडने का स्थान कौन सा है ? कर बाह्यता तथा कर देयता (impact of the tax) दो अलग अलग चीजें हैं। कर देयता इस बात की ओर संकेत करती है कि मूल कर-निर्धारण (original assessment) का बिन्दु कौन है अर्थात् वह व्यक्ति कौन है जिस पर सरकार कर लगाती है और जो वस्तुतः सरकार को रकम देता भी है, यदि वह व्यक्ति, जो कि पहली बार में ही सरकार को कर अदा करता है, यह समझता है कि वह कर-भार को अन्य किसी व्यक्ति पर नहीं डाल सकता तो कहा जायेगा कि कर की देयता तथा साथ ही साथ कर की बाह्यता भी उसी व्यक्ति पर है "इस स्थिति में द्रव्य भार वही स्थिर हो जाता है जहाँ कि वह डाला गया था।" किन्तु यदि मूल करदाता अथवा पहला करदाता कर के भार को अन्य किसी व्यक्ति पर डालने में समर्थ हो जाता है तो यह कहा जायेगा कि कर का अन्तरण (tax shifting) हो गया है और इस करान्तरण की स्थिति में सबसे पहला करदाता कर की बाह्यता अथवा कर के द्रव्य-भार को अपने कन्धों से स्थानान्तरित करने में समर्थ हो गया है। मान लीजिए, सरकार चीनी पर कर लगाती है और कर की रकम को चीनी के विनिर्माता (manufacturer) से शमूल करती है। इस स्थिति में कर का द्रव्य-भार—अर्थात् कर की रकम चीनी के विनिर्माता के कन्धों पर पड़ती है। कर की देयता विनिर्माता पर पड़ी है। यदि चीनी का विनिर्माता चीनी की कीमतों में कर राशि के बराबर वृद्धि करके कर के द्रव्य-भार को किसी अन्य व्यक्ति पर, मान लीजिए थोक व्यापारी पर डालने में सफल हो जाना है तो कहा जायेगा कि चीनी निर्माता ने कर का अन्तरण (shifting) कर दिया है अर्थात् कर के द्रव्य भार को स्थानान्तरित कर दिया है। यदि अन्तरण की यह प्रक्रिया (process of shifting) विनिर्माता से थोक व्यापारी (whole seller), थोक व्यापारी से फुटकर व्यापारी (retailer) तथा अन्त में फुटकर व्यापारी से अन्तिम उपभोक्ता (consumer) की ओर की जारी रहती है और यदि उससे आगे अन्तरण की कोई सम्भावना नहीं है तो यह कहा जायेगा कि कर बाह्यता उस अन्तिम उपभोक्ता पर पड़ी है जो कि सबसे अन्त में कर के द्रव्य-भार को वहन करता है अथवा यह कहिये कि जो कर को अन्तिम रूप से अदा करता है।

### कर की बाह्यता और अन्तरण में अन्तर

#### (Distinction between Incidence and Shifting of a Tax)

जैसा कि ऊपर वर्णन किया जा चुका है कि कर की बाह्यता के अन्तर्गत हम यह अध्ययन करते हैं कि कर की राशि का भुगतान वास्तव में कौन करता है ? इसके विपरीत कर अन्तरण एक ऐसी विधि है जिसके अन्तर्गत कर का भार एक व्यक्ति से दूसरे व्यक्ति पर हस्तांतरण कर दिया जाता है। यदि कर का अन्तरण नहीं होगा तो ऐसी स्थिति में बाराघान व बाह्यता दोनों एक ही व्यक्ति पर पड़ेंगे।

### बाह्यता का सिद्धान्त—हृदिवारी विश्लेषण

#### (The Theory of Incidence—Conventional Analysis)

हमने बताया है कि "बाह्यता" (incidence) का अर्थ है द्रव्य-भार (money burden) और "कर बाह्यता" का अर्थ है कर के द्रव्य-भार का अन्तिम विराम स्थल (final resting point)। परन्तु तथ्य यह है कि "बाह्यता" शब्द का कोई भी स्पष्ट तथा शुद्ध अर्थ नहीं है और जितने लोग इस शब्द का प्रयोग करते रहे हैं उतने ही इसके अर्थ हैं। सैलिगमैन ने इस विषय पर, जिनके विचारों ने काफी समय तक अधिकांश लेखकों को प्रभावित किया है, यह दिखाते का प्रयास किया है किस प्रकार विभिन्न करों का अन्तरण (shifting) आगे की ओर तथा पीछे की ओर होता है और यह अग्रान्तरण (forward shifting) तथा पश्चान्तरण (backward shifting) वस्तुओं की कीमतों अथवा उत्पादन के उपादानों (factors of production) की कीमतों को किस प्रकार प्रभावित करता है। सैलिगमैन ने कहा है कि "बाह्यता" का अर्थ है अन्तिम करदाता पर कर के भार का

1 E H Plank : Public Finance, p 193, "Tax chickens finally come to roast"

2 Seligman : The shifting and Incidence of Taxation, Chapter 1. reproduced in the "Readings in Economics of Taxation."

## करों की बाह्यता व अन्तरण का सिद्धान्त अथवा करापात तथा कर विवर्तन का सिद्धान्त (The Theory of Incidence and Shifting of Taxes)

**प्रारम्भिक :** कर की बाह्यता व अन्तरण से आशय :

यह समझना भी बड़ा आवश्यक है कि विभिन्न करों के क्या-क्या आर्थिक और सामाजिक प्रभाव पड़ते हैं। इनमें से कुछ प्रभाव तो प्रत्यक्ष रूप से कर की आदायगी से सम्बन्धित होते हैं जबकि अन्य कर लगाने के ही परिणाम होते हैं। करों के प्रभावों का विश्लेषण करने के लिए हमें यह निश्चय करना होगा कि —

- (क) कर को पहली बार में ही (in the first instance) कौन अदा करता है, और
- (ख) कर के भार की वास्तव में कौन वहन करता है ?

कानून के अनुसार तो कर किसी व्यक्ति विशेष अथवा व्यावसायिक इकाई (business unit) पर पड़ता है और उससे ही एकत्र किया जाता है। परन्तु यह हो सकता है कि कर अदा करने वाला वह व्यक्ति अथवा व्यावसायिक इकाई कर की रकम किसी अन्य व्यक्ति अथवा व्यवसाय से वसूल कर ले। यदि कर का इस प्रकार अन्तरण (shifting) हो जाता है तो कहा जायेगा कि मूल करदाता (original tax payer) ने तो केवल कर-संग्रह करने वाले एजेंट के रूप में ही कार्य किया है। एक वास्तविक समस्या तब उत्पन्न होती है जबकि सरकार किसी व्यक्ति विशेष पर कर इस स्पष्ट इच्छा के साथ लगाती है कि उसे कर का भार वहन करना चाहिए किन्तु यदि करदाता कर की रकम को अन्य किसी व्यक्ति से एकत्र करने में समर्थ हो जाता है अथवा कर के भार को अन्य किसी व्यक्ति पर डालने की व्यवस्था कर लेता है तो सरकार की इच्छा धरी की धरी रह जाती है। दूसरी ओर, यह हो सकता है कि सरकार किसी व्यक्ति पर कर इस उद्देश्य से लगाए कि उसके द्वारा कर किसी अन्य व्यक्ति की ओर को आन्तरित (shifts) कर दिया जायेगा; परन्तु व्यवहार में, सम्भव है कि वह कर-भार को किसी अन्य व्यक्ति पर डालने में समर्थ न हो सके। यहाँ भी कर प्रशासन की इच्छा, सम्भव है पूरी न हो। अतः यह स्पष्ट है कि सरकार को करों के द्रव्य-भार (money burden) की विचारधारा के बारे में सही ज्ञान होना चाहिए।

परम्परागत दृष्टि से, कर की बाह्यता (incidence of a tax) का अर्थ यही लगाया जाता रहा है कि कर-अदायगी का प्रत्यक्ष भार अन्तिम रूप से किस पर पड़ना है। कर बाह्यता वस्तुतः उस बिन्दु अथवा स्थान की ओर संकेत करती है जहाँ कि "कर-रुपी मुद्रों के बन्ने अन्तिम रूप से

मिद्वान्त में सम्मिलित नहीं किये जाते।<sup>17</sup> बाह्यता का यह विवेचन भी वैसा ही है जैसा कि सैलिंगमैन तथा डाल्टन ने किया था।

यहाँ इस बात का उल्लेख करना भी उचित होगा कि कुछ लेखकों, विशेषतः केनन ने उपर्युक्त दृष्टिकोण में वित्तमान कमी को प्रभाव में लाने का प्रयत्न किया है। केनन ने कहा कि कर की बाह्यता तथा कर के प्रभावों में भेद करना अनावश्यक है तथा स्वेच्छाचारिता का सूचक है। उन्होंने उस बात पर जोर दिया कि कर बाह्यता के विचार को रह कर दिया जाये और केवल कर के सामान्य प्रभावों पर ही विचार किया जाए। बाद में इसी आलोचना को इनकन ब्लैक ने भी अपने शब्दों में व्यक्त किया।<sup>18</sup>

श्रीमती हिक्स ने औपचारिक बाह्यता (formal incidence) और प्रभावी बाह्यता (effective incidence) में भेद किया। उसके मतानुसार, औपचारिक बाह्यता “लोगों की आमदनियों के उस अनुपात को मापती है, जो उन व्यक्तियों को आय प्रदान करता जो उन्हें वस्तुएँ व सेवाएँ प्रदान करते हैं वल्कि शासकीय सस्थाओं (governing bodies) को इसलिये दिया जाता है ताकि वे सामूहिक सन्तुष्टियों की वित्तीय व्यवस्था कर सकें।”<sup>19</sup> इन भागों में तो, औपचारिक बाह्यता का सम्बन्ध कर के द्रव्य-भार से ही है और यह वही व्याख्या है जैसी कि सैलिंगमैन और डाल्टन ने की है। श्रीमती हिक्स के अनुसार, प्रत्यक्ष करों की बाह्यता तो उन व्यक्तियों पर पड़ती है जो कि प्रारम्भिक एवं मूल रूप में उन्हें अदा करते हैं और परोक्ष करों की बाह्यता वस्तुओं के श्रेताओं द्वारा वहन की जाती है। दूसरी ओर, प्रभावी बाह्यता का सम्बन्ध कर के वित्तीय प्रभावों से है। श्रीमती हिक्स ने प्रभावी बाह्यता की परिभाषा इस प्रकार की है। “कर के सम्पूर्ण आर्थिक परिणामों का पता लगाने के लिए हमें दो तस्वीरें खींचनी होंगी और उन दोनों में तुलना भी करनी होगी—एक तस्वीर तो उस आर्थिक ढाँचे (अर्थात् उपभोक्ताओं की आवश्यकताओं व आमदनियों के वितरण तथा उत्पादन के उपादानों के बँटवारे) की खींचनी होगी जो कि करों के लागू होने के बाद देश में वर्तमान है और दूसरी ऐसी ही तस्वीर उस आर्थिक ढाँचे (economic set up) की खींचनी होगी जो कर न लागू होने की दशा में पाया जाता है। इन दोनों चित्रों के अन्तर को कर की प्रभावी बाह्यता कहना सुविधाजनक होगा।”<sup>20</sup> बाह्यता की यह विचारधारा इसके परम्परागत अर्थ से भिन्न है और इसकी विस्तृत विवेचना हम आगे चल कर करेंगे।

### कर के अन्तरण की दिशाएँ (Directions of Tax Shifting)

कर के अन्तरण की विद्यमानता की अनिवार्य बात यह है कि कर लगी वस्तु की विप्री अथवा अदला बदली अवश्य होनी चाहिए। कर का अन्तरण आमतौर पर कर लगी वस्तु (taxed commodity) की कीमत में घटा बड़ी (multiplication) करके किया जाता है परन्तु उत्पादन

5 Otto von Mering “The shifting and Incidence of Taxation,” p 4. “Further effects which may follow the placing of the ultimate burden of tax on certain persons or groups are not part of the theory of shifting”

6 Duncan Black Incidence of Income Tax.

7 Ursula Hicks Public Finance, p 158. “The proportion of people's incomes which goes not to provide incomes of those who furnish them with goods and services, but is paid over to governing bodies to finance collective satisfaction”

8 Mrs Hicks Public Finance, p. 159 भारत में कराधान जाँच आयोग ने भारत में कराधान की बाह्यता के अपने अध्ययन में श्रीमती हिक्स के अन्तर को ही स्वीकार किया है। आयोग (Commission) ने कहा है कि “औपचारिक बाह्यता करों के उस द्रव्य-भार को कहते हैं जो कि उस व्यक्ति पर पड़ता है जिस पर कि कर प्रशासन डालना चाहता था” और “प्रभावी बाह्यता अन्तरण के पश्चात् कर-भार के उस वास्तविक अथवा अन्तिम वितरण को कहते हैं जो कि कर लगी वस्तु अथवा सेवा की माँग और उसके सभरण की दशाओं के परिवर्तन के परिणामस्वरूप उत्पन्न होता है”, देखिये कराधान जाँच आयोग की रिपोर्ट का पृष्ठ 45.

निश्चय या निपटारा करना।" सन् १९२७ में, काल्विन समिति ने "वाह्यता" की परिभाषा को संकुचित कर दिया। इसने सार्वजनिक उपज तथा काम में लगे उत्पादन के उपादानों के संभरण (supply) पर पड़ने वाले दीर्घकालीन अथवा अन्तिम प्रभावों की बजाए केवल अल्पकालीन अथवा प्रारम्भिक वितरणात्मक परिणामों (distributional consequences) को ही इसके अर्थ में सम्मिलित किया।

प्राचीन लेखकों में डाव्टन ही प्रमुख थे जिन्होंने कर वाह्यता की वास्तविक प्रकृति या स्वरूप को प्रकट किया और कर के प्रभावों (effects of tax) में और उसमें स्पष्ट भेद किया। डाव्टन ने लिखा है कि "सरकार द्वारा राजस्व के रूप में प्राप्त किये जाने वाले प्रत्येक शिलिंग के साथ ही किसी व्यक्ति को एक शिलिंग का प्रत्यक्ष द्रव्य-भार (direct money burden) अथवा उसकी कर वाह्यता वहन करनी होती है।"<sup>३</sup> उनके मतानुसार, कर वाह्यता की समस्या यह है कि उस व्यक्ति अथवा उन व्यक्तियों का पता लगाना जाए जिनको कि अन्तिम रूप से यह एक शिलिंग अदा करना पड़ता है। इसके अलावा, कर लगाने से सम्बन्धित अन्य सब बातों तथा स्थितियों को कर वाह्यता नहीं अपितु कर के प्रभाव कहा जा सकता है।

डाव्टन का विचार था कि कर लगाने से लोगो पर दो प्रकार का कर भार पड़ता है, अर्थात् द्रव्य-भार (money burden) और वास्तविक भार (real burden) द्रव्य-भार कर के अंशदान की वह धनराशि है जो करदाता द्वारा सरकार को अदा की जाती है। द्रव्य-भार भी प्रत्यक्ष अथवा परोक्ष, दो प्रकार का हो सकता है। (१) प्रत्यक्ष द्रव्य भार (direct money burden) कर की उस वास्तविक धनराशि का सूचक होता है जो कि द्रव्य के रूप में संप्रह की जाती है, कर वाह्यता की समस्या का सम्बन्ध उस व्यक्ति अथवा व्यक्तियों से होता है जो कि कर का प्रत्यक्ष द्रव्य भार वहन करते हैं। कर के (२) परोक्ष द्रव्य भार (indirect money burden) का उदय तब होता है जबकि करदाता को कर की निर्धारित रकम से अधिक धनराशि देने को बाध्य कर दिया जाता है। डाव्टन के अनुसार, कर के वास्तविक भार का सम्बन्ध उस त्याग (sacrifice) से है जो कि कर लगने के बाद करदाता को करना पड़ता है। वास्तविक भार को दो किस्मों में विभाजित किया जा सकता है—अर्थात् प्रत्यक्ष वास्तविक भार और परोक्ष वास्तविक भार। कर के प्रत्यक्ष वास्तविक भार (direct real burden) का सम्बन्ध आर्थिक कल्याण के उस त्याग से होता है जो कि कर करदाता के लिए निर्धारित करता है। दूसरी ओर परोक्ष वास्तविक भार का सम्बन्ध किसी वस्तु के उपभोग (consumption) में होने वाली उस कमी (reduction) से है जो कि कर लगने के कारण करदाता को करनी पड़ती है। डाव्टन के मतानुसार कर वाह्यता के सिद्धान्त के विषय-क्षेत्र (subject matter) में केवल प्रत्यक्ष द्रव्य-भार के अध्ययन को ही शामिल किया जाता है। अन्य सभी भारों (burdens) का सम्बन्ध करों के प्रभावों से है, कर वाह्यता से नहीं। एक सरल उदाहरण द्वारा इसको समझा जा सकता है। यदि सिगरेटों पर लगाया जाने वाला कर अन्तिम उपभोक्ताओं (final consumers) से संप्रह कर लिया जाता है तो कहा जायेगा कि कर की वाह्यता (incidence of the tax) उपभोक्ताओं पर ही है किन्तु यदि कर लगने के कारण सिगरेटों के उपभोग में कमी को और अन्त में उनके उत्पादन में कमी को प्रोत्साहन मिलता है, तो स्पष्ट रूप से इसे कर का प्रभाव ही कहा जायेगा।

प्रो० आर० ए० मुसग्रोव के अनुसार, "कर की वाह्यता जिसका सामान्य रूप में प्रयोग होता है, कर के अन्तिम या प्रत्यक्ष मौद्रिक भार के स्थान से सम्बन्धित होती है।"<sup>४</sup> प्रो० मेहुता एवं अप्रवाल के शब्दों में, "कर का भार एक कर का प्रत्यक्ष मौद्रिक भार है।"

ओन मैरिंग ने वाह्यता की परिभाषा कर के अन्तिम भार के स्थान निर्धारण के रूप में की है। "कर के अन्तिम भार का स्थान-निर्धारण करते समय उसके साथ ही कुछ व्यक्तियों अथवा व्यक्तियों के समूहों पर कर के जो अतिरिक्त प्रभाव पड़ते हैं वे करान्तरण (tax shifting) के

3. Hugh Dalton : Public Finance, p. 36, "To every shilling of revenue raised, there corresponds a shilling of direct money burden or incidence falling upon someone."

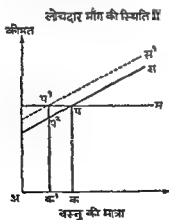
4. R. A. Musgrave : "The term incidence as commonly used refers to the location of the ultimate or direct money burden of the tax as such."

करने का प्रयास करते हैं। इसके साथ ही साथ, क्रेता उस वस्तु की माँग पर अपने नियन्त्रण द्वारा कर के अन्तरण का प्रतिरोध करते हैं। अतः इस स्थिति में, किये गये अन्तरण की मात्रा तथा उसका स्वरूप क्या होगा, यह बात विभिन्न पक्षों की अपनी-अपनी सौदा-शक्ति (bargaining power) पर निर्भर होगी और दोनों पक्षों की सौदा-शक्ति वर लगी वस्तु की माँग व उसके समरण की लोच (elasticity) पर निर्भर होगी अथवा इससे प्रतिबन्धित होगी।

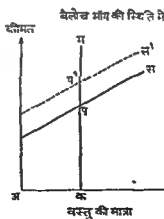
कर की बाह्यता को प्रवाहित करने वाले दो सिद्धान्तों का यहाँ उल्लेख किया जा सकता है। वे हैं : (क) यदि अन्य बातें समान रहे तो कर लगी वस्तु के लिए माँग को लोच जितनी अधिक होगी, वर की बाह्यता उतनी ही अधिक विक्रेता पर होगी, और (ख) समरण की लोच जितनी अधिक होगी, बाह्यता उतनी ही अधिक क्रेताओं पर होगी। अब हम इन दोनों ही सिद्धान्तों पर विस्तार से विचार करते हैं।

### माँग का योगदान और बाह्यता (Role of Demand and Incidence)

जिस वस्तु की माँग को लोचदार (elastic) तब कहा जाता है जबकि वस्तु की कीमत में जरा-सा भी परिवर्तन होने पर उपभोक्ता द्वारा खरीदी जाने वाली उसकी मात्रा में उल्लेखनीय परिवर्तन होते हैं। वस्तु की माँग को बेलोचदार (inelastic) तब कहा जाता है जबकि वस्तु की कीमत में काफी परिवर्तन होने पर भी उसकी माँग में अधिक परिवर्तन न हो। माँग की अधिक लोचहीनता को प्रेरित करने वाले तत्व हैं—स्थानापन्न वस्तुओं (substitutes) का अभाव, रिवाजी उपयोग (customary use), नीची कीमतें तथा लगातार बार-बार खरीदारी करना। इसके सुन्दर उदाहरण हैं—नमक, चीनी, तम्बाकू, चाय आदि। यदि कोई विक्रेता देखता है कि वस्तु की माँग बेलोच है तो वस्तु की कीमत बढ़ाकर वर का द्रव्यभार उपभोक्ताओं पर डाल देना उसके लिए बड़ा सरल होता है। दूसरी ओर, यदि वस्तु की माँग लोचदार होती है—आरामदायक एवं विलासिता की वस्तुएँ इसके उदाहरण हैं—तो विक्रेता वस्तु के मूल्य में वृद्धि नहीं कर सकता, क्योंकि यदि वह ऐसा करता है तो उस वस्तु की माँग में काफी कमी हो जायेगी, कर का भार उठाने वाले विक्रेता को इसके कारण जो हानि होती है, वस्तु की मात्रा में कमी उससे भी अधिक होती है। इस प्रकार, कर की बाह्यता आंशिक रूप से माँग की प्रकृति पर निर्भर होगी। माँग को लोचहीनता (inelasticity) जितनी अधिक होगी, उपभोक्ता पर वर बाह्यता के अन्तरण की उतनी ही अधिक सम्भावना होगी, दूसरी ओर, माँग की लोचशीलता (elasticity) जितनी अधिक होगी, कर बाह्यता उतनी ही अधिक विक्रेता (sellers) पर होगी। निम्नलिखित दो रेखाचित्रों (diagrams) में माँग के लचीलेपन की दो चरम स्थितियाँ (extremes) दिखाई गई हैं। यहाँ यह मान लिया गया है कि वस्तु के समरण की मात्रा निश्चित है।



चित्र—१



चित्र—२

कर लगी वस्तु की किस्म (quality) अथवा मात्रा (quantity) में कमी करके भी कर के भार को अन्तरित (shift) कर सकता है। अर्थशास्त्रियों ने करान्तरण (tax shifting) की इन दिशाओं को अग्रान्तरण (forward shifting), पश्चान्तरण (backward shifting) तथा इन दोनों के सम्मिलित अन्तरण का नाम दिया है। अग्रान्तरण अथवा आगे की ओर अन्तरण—जो कि कर के अन्तरण का सबसे अधिक सामान्य रूप है—तब हुआ माना जाता है जब किसी वस्तु का उत्पादक (producer) कर के द्रव्य भार को किसी भी अन्य व्यक्ति पर, उदाहरणतः थोक व्यापारी पर पूरी तरह डाल देने में सफल हो जाता है और थोक व्यापारी उसे फूटकर व्यापारी पर डालता है और वह उसे आखिर में अन्तिम उपभोक्ता की ओर अन्तरित (shift) करने में सफल हो जाता है। आगे की ओर अन्तरण में, या तो कीमत इस प्रकार बढ़ाई जाती है अथवा वस्तु की मात्रा अथवा किस्म में इस प्रकार कमी की जाती है कि करों की सम्पूर्ण रकम मूल करदाताओं (original tax payers) से अन्य किसी भी व्यक्ति की ओर अन्तरित हो जाती है। पश्चान्तरण अथवा पीछे की ओर अन्तरण तब होता है जब किसी वस्तु पर लगाया गया कर उत्पादन के उपादानों (factors of production) की ओर को अन्तरित कर दिया जाता है। यदि किसी वस्तु पर कर लगाया जाता है तो क्रेता विक्रेता को इस बात के लिए बाध्य करने का प्रयत्न कर सकता है कि वह अपेक्षाकृत कम कीमत समूल करे। मान लीजिए किसी वस्तु के थोक वितरणकर्ता (wholesale distributor) पर कर लगाया जाता है, तो थोक व्यापारी उत्पादक को अपेक्षाकृत कम कीमत देने को बाध्य कर सकता है। इसी प्रकार जब किसी वस्तु के उत्पादक पर कर लगाया जाता है तो वह इस बात का प्रयास कर सकता है कि अपने मजदूरों को पहले से कम मजदूरी देने को बाध्य करे अथवा उत्पादन के उपादानों के अन्य स्वामियों को पहले से कम पारिश्रामिक (lower remuneration) देने को बाध्य करे। इस प्रकार, पीछे की ओर अन्तरण तब हुआ माना जाता है जबकि उस वस्तु की कीमत तो पूर्ववत् रहती है जिस पर कर लगाया जाता है और कर का भार या तो विक्रेता को अथवा उत्पादन के उपादानों को बहन करना होता है। तथापि, पीछे की ओर का अन्तरण इतना प्रचलित नहीं है जितना कि आगे की ओर अन्तरण। अन्त में अग्रान्तरण और पश्चान्तरण का सम्मिलित रूप तब पाया जाता है जब उत्पादक किसी कर लगी वस्तु के कर के द्रव्य-भार का कुछ भाग तो कीमत में आंशिक वृद्धि करके उपभोक्ताओं की ओर को अन्तरित कर देता है और कुछ भाग उत्पादन के उपादानों के स्वामियों की ओर की, उन्हें पहले से कम मजदूरी स्वीकार करने को बाध्य करके अन्तरित कर देता है। यह भी संभव है कि उत्पादक कर लगी वस्तु के कर के द्रव्य-भार का कुछ अंश स्वयं ही बहन करे (ऐसा तब होता है जबकि वह कर-भार को आगे की ओर अथवा पीछे की ओर अन्तरित करने में पूर्णतया सफल नहीं होता)।

#### कर के अन्तरण तथा कर की बाह्यता से सम्बद्ध कारण (Factors Involved in Tax Shifting and Incidence)

किसी वस्तु पर लगाये गये कर का द्रव्य-भार क्रेताओं की ओर पूर्णतया या अंशतया अन्तरित होता है अथवा विलुप्त अन्तरित नहीं होता—यह बात कई कारणों पर निर्भर है। इन कारणों का वर्गीकरण बड़ी सरलता से इन दो विस्तृत शीर्षकों (heads) के अन्तर्गत किया जा सकता है—(क) वे कारण अथवा तत्व (factors) जो कर लगी वस्तु की कीमत के निर्धारण को अर्थात् वस्तु की माँग और उसके सभरण को प्रभावित करते हैं, और (ख) वे कारण जो कर की प्रकृति, उसकी देयता (impact) तथा सरकारी नीति से सम्बन्ध रखते हैं।

कर का अन्तरण तथा कर की बाह्यता मूल्य-निर्धारण की समस्या के ही अंग हैं और इसी कारण ये माँग (demand) और संभरण (supply) की शक्तियों पर निर्भर रहते हैं। यदि कीमतों पर करों का कोई प्रभाव नहीं होता है तो करों के भार का अन्तरण नहीं होगा, इस स्थिति में, वस्तुतः, करान्तरण अथवा कर बाह्यता का कोई प्रश्न ही उपस्थित नहीं होगा। अतः ये सभी कारण अथवा तत्व, जिन पर किसी वस्तु के मूल्य का निर्धारण निर्भर होता है, करान्तरण तथा कर बाह्यता को भी प्रभावित करते हैं और ये तत्व और कुछ नहीं, माँग और सभरण की शक्तियाँ ही हैं। उदाहरणार्थ, किसी वस्तु की कीमत तभी प्रभावित हो सकती है जबकि माँग की या सभरण की अथवा इन दोनों की ही शक्तियों को प्रभावित किया जाए। विक्रेता कर लगी वस्तु के सभरण (supply) पर अपना नियन्त्रण स्थापित करके कर की बाह्यता को उपभोक्ताओं की ओर अन्तरित

पिछले पृष्ठ पर दिया गया रेखाचित्र माँग की लोच की विभिन्न किस्मों के अन्तर्गत कर के अन्तरण तथा कर की बाह्यता को प्रवट करता है :—

चित्र न० ३ में तीन माँग वक्र (demand curves) दी गई हैं। म' सबसे अधिक लोचदार (most elastic) और म' सबसे कम लोचदार है। स रेखा कर के पूर्व की सभरण वक्र (supply curve) को और स' रेखा कर लगाने के बाद की सभरण वक्र को प्रदर्शित करती है। प्रथम स्थिति में जबकि माँग कम लोचदार है, कर का तथ्य' भाग उपभोक्ताओं द्वारा अदा किया जाता है और शेष भाग अर्थात् ब'ब' विक्रेताओं द्वारा वहन किया जाता है। दूसरी स्थिति में, उपभोक्ताओं पर पड़ने वाला भार कम है (तथ्य' रेखा तथ्य' रेखा से छोटी है) और विक्रेताओं द्वारा वहन किया जाने वाला द्रव्य-भार अपेक्षाकृत अधिक है। तीसरी स्थिति में, उपभोक्ताओं द्वारा वहन किया जाने वाला द्रव्य-भार न्यूनतम है और उत्पादकों द्वारा वहन किया जाने वाला भार अधिकतम है। यदि हम एक ऐसी माँग वक्र और खींच दें जो पूर्णतया लोचदार हो तो कर का सम्पूर्ण द्रव्य-भार (money burden) स्वयं उत्पादकों द्वारा ही वहन किया जायेगा।

अब हम कर की बाह्यता पर माँग की लोच के प्रभाव को निम्न शब्दों में व्यक्त कर सकते हैं :—

(क) यदि माँग पूर्णतया लोचदार (perfectly elastic) है तो कर की सम्पूर्ण बाह्यता विक्रेता पर पड़ेगी।

(ख) यदि माँग पूर्णतया बेलोच (perfectly inelastic) है तो सम्पूर्ण बाह्यता क्रेता पर पड़ेगी।

(ग) माँग की लोच जितनी अधिक होगी, करबाह्यता उतनी ही अधिक विक्रेता (seller) पर पड़ेगी।

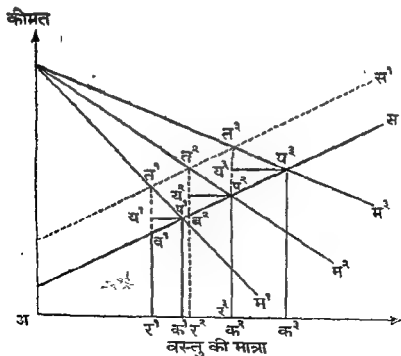
(घ) माँग का बेलोचपन जितना अधिक होगा करबाह्यता उतनी ही अधिक क्रेता (buyer) पर पड़ेगी।

करान्तरण (shifting) तथा करबाह्यता (incidence) अन्य कई बातों पर भी निर्भर हो सकती है जैसे कि माँग की नियमितता (regularity), कुल माँग की स्तर और रुढ़िगत मूल्यों (charms prices) की विद्यमानता। यदि किसी वस्तु के लिए उपभोक्ता की माँग अनियमित है तो कर-भार को उपभोक्ता पर डालना बड़ा कठिन हो जायेगा। फिर यदि राष्ट्रीय आय (national-income) और कुल माँग (aggregate demand) के स्तर में वृद्धि हो रही है तो कर का अन्तरण करना सरल हो जायेगा। दूसरी ओर, यदि राष्ट्रीय आय और कुल माँग के स्तर में कमी हो रही है तो करों का अन्तरण करना कठिन होगा। इस प्रकार कुछ करों का अन्तरण तथा उनकी बाह्यता प्रत्यक्ष रूप से कुल माँग के स्तर तथा राष्ट्रीय आय के स्तर पर निर्भर होते हैं। अन्त में, सामान्य उपभोग की अनेक वस्तुएँ ऐसी होती हैं जिनकी कीमतें स्थायी एवं रुढ़िगत (customary) बन जाती हैं। इन वस्तुओं की उपभोक्ता की माँग इन रुढ़िगत स्थिर कीमतों के चारों ओर मड़राती है। ऐसे मामलों में कर का अन्तरण (shifting) करना कठिन हो जाता है वशवत् कि वस्तु की किस्म (quality) ही न गिरा दी जाए और ऐसा करना भी उस समय कठिन हो जायेगा जबकि उपभोक्ता प्रत्येक वस्तु की निश्चित किस्म चाहेंगे। अब रुढ़िगत मूल्यों वाली वस्तुओं के मामले में, कर भार सामान्यतः विक्रेताओं को ही वहन करना होता है।

**सम्भरण का योगदान और कर की बाह्यता (Role of Supply and Incidence of Tax) :**

कर का अन्तरण तथा कर की बाह्यता वस्तु के सम्भरण (supply) पर भी निर्भर होते हैं। जहाँ तक किसी कर लगी वस्तु के सम्भरण का प्रश्न है, कर का अन्तरण करने की दो रीतियाँ काम में लाई जाती हैं। इनमें सबसे अधिक प्रचलित रीति है अग्रान्तरण अथवा आगे की ओर अन्तरण (forward shifting) की जिसके अन्तर्गत वह विक्रेता अथवा उत्पादक, जिस पर कर लगाया जाता है, वस्तु की कीमत में कर की पूरी रकम के बराबर वृद्धि कर देता है और इस प्रकार कर-भार को कर लगी वस्तु के क्रेताओं (buyers) की ओर को अन्तरित कर देता है। दूसरी रीति में, जिसे कि पश्चान्तरण अथवा पीछे की ओर अन्तरण (backward shifting) कहा

दोनों ही चित्रों में स रेखा माँग वक्र (demand curves) की सूचक है और  $\Delta$  रेखा कर से पूर्व सभरण वक्र (supply curves) की तथा  $\Delta'$  रेखा कर के बाद की सभरण वक्र की सूचक है। इन दोनों ही सभरण वक्रों का अन्तर प्रति इकाई (per unit) कर की धनराशि को प्रकट करता है, सभरण की ये दोनों ही वक्र रेखाएँ एक दूसरे के समानान्तर (parallel) हैं और उनकी यह स्थिति प्रकट करती है कि प्रति इकाई कर की धनराशि समान ही है चाहे कुल उत्पादन कितना भी ब्योत हो। कर से पूर्व, सन्तुलन कीमत (equilibrium price)  $p^1$  थी और सन्तुलन मात्रा (equilibrium quantity)  $q^1$ । कर के लगने के पश्चात् नई कीमत  $p^2$  है। प्रथम चित्र में जहाँ कि माँग वक्र पूर्णतया लोचदार (perfectly elastic) है, नई कीमत पुरानी कीमत के बराबर है ( $p^2 = p^1$ )। कर लगने के बावजूद चूँकि वस्तु की कीमत पूर्ववत् रहती है अतः कर के द्रव्य-भार का अन्तरण नहीं होता है और कर की बाह्यता विक्रेता पर ही रहती है। यह ध्यान देने की बात है कि चित्र न० १ में उपभोक्ता द्वारा अदा की जाने वाली कीमत  $p^2$  में से विक्रेता (seller) को केवल  $p^1$  ही मिलती है। दूसरे चित्र में, जहाँ कि माँग वक्र पूर्णतया वेलोच (perfectly inelastic) है, वस्तु का मूल्य कर की पूर्ण धनराशि की बराबर मात्रा में बढ़ जाता है, ( $p^2$  कर की धनराशि है)। इस स्थिति में, वस्तु की बेची जाने वाली मात्रा में कोई परिवर्तन नहीं है और विक्रेता अपनी प्रारम्भिक कीमत तक पूर्ववत् वसूल कर रहा है। अतः अब करबाह्यता उपभोक्ता पर अन्तरित हो गई। इस प्रकार, उस स्थिति में जबकि वस्तु की माँग पूर्णतया लोचदार होती है, कर-भार विक्रेता पर पड़ता है और माँग के पूर्णतया वेलोच होने पर कर का भार उपभोक्ता पर पड़ता है। इन दोनों में ही पूर्णतया विपरीत स्थितियों में कर-भार दोनों ही वर्गों के बीच बँट जायेगा। यदि माँग अधिक लोचदार (more elastic) है, तो उपभोक्ता की ओर को अन्तरित हो सकने वाला द्रव्य-भार कम होगा और विक्रेता को द्रव्य-भार का एक बड़ा भाग स्वयं वहन करना होगा। दूसरी ओर, यदि माँग अधिक वेलोच (more inelastic) है तो करबाह्यता अधिकतर उपभोक्ता पर ही होगी और विक्रेता कर के द्रव्य-भार का केवल थोड़ा अनुपात ही वहन करेगा।

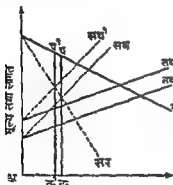


चित्र—३

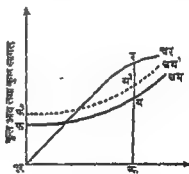


**पूर्ण प्रतियोगिता के अन्तर्गत (under perfect competition)**—यहाँ उन तत्वों एवं दशाओं का उल्लेख करना भी बड़ा महत्वपूर्ण है जिन पर कि सभरण का लोच निर्भर करता है। जैसा कि हम पहले बतला चुके हैं, सभरण की लचक या लोच से आशय यह है कि कीमतों में परिवर्तन होने पर वस्तु के सभरण में वहाँ तक परिवर्तन होता है। सभरण की लोच निम्न तत्वों पर निर्भर कही जा सकती है (क) उत्पादन की प्रवृत्ति और मूल्य निर्धारित करने की दशाएँ, तथा (ख) लागत (cost) की परिस्थितियों का स्वरूप। पूर्ण अथवा शुद्ध प्रतियोगिता की दशा के अन्तर्गत, फर्मों की सख्या अगणित होती है और वस्तु के मूल्य का निर्धारण समस्त उद्योग (entire industry) द्वारा होता है, इसमें व्यक्तिगत किसी उत्पादक अथवा विक्रेता का मूल्य पर कोई प्रभाव अथवा नियन्त्रण नहीं होता। परिणामस्वरूप, इस स्थिति में फर्म के लिए, यह संभव नहीं हो सकेगा कि वह आपकाल में, मूल्य में कोई परिवर्तन कर सके। लेकिन दीर्घकाल में चूँकि लागतों (costs) में वृद्धि हो जायेगी, अतः मूल्य वृद्धि की दिशा में कुछ हेर-फेर करना आवश्यक हो जायेगा इसके फलस्वरूप, कर का भार भी कर्ताओं की ओर को अन्तरित हो जायेगा। परन्तु ऐसे अन्तरण का एक अनिवार्य परिणाम यह होगा कि पूँजी, श्रम तथा उत्पादन के अन्य साधन इस उद्योग से अन्य उद्योगों में स्थानान्तरित हो जायेंगे। ऐसा इसलिये होगा क्योंकि कर लगी वस्तु की बिक्री में कमी हो जायेगी।

**एकाधिकार के अन्तर्गत (under monopoly)**—पूर्ण एकाधिकार के अन्तर्गत, फर्म को यह अधिकार प्राप्त होता है कि वह सभरण पर अपने नियन्त्रण द्वारा वस्तु की कीमत में वृद्धि कर सकती है। एकाधिकारी व्यक्ति तो केवल एक बात से प्रभावित होगा, और वह यह है कि उसके लिये क्या अच्छा है—कर का अन्तरण (shifting) करना अच्छा है या उसकी स्वयं ही बहन कर लेना अच्छा है। यदि कर एक मुश्त रकम के रूप में लगाये जाएँ तो बात और है। वरना तो एकाधिकार के अन्तर्गत कुछ अन्तरण अवश्य होता है। इसके अन्तर्गत वस्तु की कीमत कितनी बढ़ेगी, यह माँग की लचक पर तथा साथ ही लागत की वक्र रेखाओं (cost curves) की लचक पर निर्भर होता है। निम्न दोनों चित्रों में एकाधिकार पर लगाये जाने वाले कर प्रदर्शित किये गये हैं :—



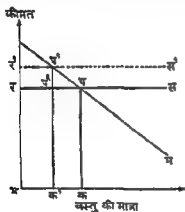
चित्र—६



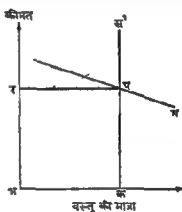
चित्र—७

चित्र न० ६ में, वस्तु की कर से पूर्व की कीमत क'प है जो कि स'य और स'र की समानता पर आधारित है। वस्तु पर कर लगने से उसकी उत्पादन-लागत (cost of production) बढ़ती है अतः तय' और तय' कर लगने के बाद की नई लागत वक्र रेखाएँ (cost curves) हैं। वस्तु की नई कीमत क'प' है जो कि पुरानी कीमत क'प से अधिक है। परन्तु यहाँ ध्यान देने योग्य बात यह है कि कीमत में जो वृद्धि हुई है वह कर की पूरी रकम के बराबर नहीं है, बल्कि कम है। वस्तुतः एकाधिकारी कीमत में कितनी वृद्धि होगी, यह बात माँग की वक्ररेखा (demand curve) की लोच (elasticity) पर निर्भर करेगी।

जाता है, उत्पादक यह प्रयत्न करता है कि कर-भार (tax burden) को उत्पादक के उपादानों के स्वामियों की ओर अन्तरित कर दे। अपने इस प्रयत्न के अन्तर्गत वह उन्हें अपने साधनों की कम कीमत स्वीकार करने को बाध्य कर सकता है। इस स्थिति में, वस्तु की कीमत पूर्ववत् रहती है और अन्तिम उपभोक्ता को इस विषय में कोई शिकायत नहीं होती। तथापि, इसमें उत्पादक कर के बराबर घनराशि किसी से प्राप्त नहीं करता, बल्कि श्रम तथा उत्पादन के अन्य साधनों को प्रदान करने वाले व्यक्तियों को इस बात के लिए बाध्य करता है कि वे अपने साधनों अथवा उपादानों (factors) की अपेक्षाकृत कम कीमतें स्वीकार कर लें। पीछे हम यह बतला चुके हैं कि माँग की सामान्य स्थिति, विशेष रूप से माँग की लोचशीलता (elasticity of demand) किस प्रकार करान्तरण की वाञ्छनीयता (desirability) तथा दिशा को प्रभावित करती है। तथापि, लघुमार्ग के करान्तरण (short run shifting) की सम्भावना तथा कर की अन्तिम वाह्यता सम्भरण की मूल दिशा (basic situation) पर निर्भर होती है। वस्तु के सम्भरण से आशय कर लगी वस्तु की उन विभिन्न किस्मों की मात्रा में है जो कि अनेक सम्भावित कीमतों पर बाजार में विक्री के लिए प्रस्तुत की जायेंगी। वस्तु का सम्भरण लोचदार (elastic) भी हो सकता है और बेलोच (inelastic) भी। यदि किसी वस्तु का सम्भरण लोचदार है तो, अन्य बातें समान रहने पर, कर का भार क्र्रेता पर पड़ेगा। दूसरी ओर, यदि कर किसी ऐसी वस्तु पर लगाया जाता है जिसका सम्भरण बेलोच अथवा स्थिर है तो कर की वाह्यता विक्रेता पर पड़ेगी। ये दोनों ही बातें निम्न रेखाचित्रों में दिखाई गई हैं :—



चित्र—४



चित्र—५

चित्र नं० ४ में, जहाँ सम्भरण वक्र (supply curve) पूर्णतया लोचदार है, वस्तु के मूल्य में कर की पूरी रकम (P'P<sup>1</sup>) के बराबर वृद्धि हो गई है, अतः इस स्थिति में कर की वाह्यता क्र्रेता पर पड़ेगी। चित्र नं० ५ में, चूँकि सम्भरण वक्र पूर्णतया बेलोच है, अतः कर लगने के बावजूद वस्तु की कीमत पूर्ववत् रहेगी और कर की सम्पूर्ण रकम का बोझ स्वयं विक्रेता को उठाना होगा। यहाँ यह बात स्मरण रखने योग्य है कि कर लगने से सम्भरण (supply) की कोई नई वक्र रेखा (new curve) नहीं बनती क्योंकि बेलोच सम्भरण की स्थिति में वस्तु की मात्रा (quantity), जिसका कि सम्भरण किया जा सकता है निश्चित अथवा स्थिर (fixed) होती है। ऊपर के चित्र में यह अ. ॥ है। इस प्रकार, यदि वस्तु का सम्भरण यदि पूर्णतया लोचदार (perfectly elastic) होता है, तब तो कर की वाह्यता क्र्रेता पर पड़ती है, और वस्तु का सम्भरण पूर्णतया बेलोच होने की स्थिति में, यह विक्रेता पर पड़ती है। इन दोनों ही विपरीत स्थितियों में अनेक संभावनाएँ होती हैं। वस्तु के सम्भरण की लोचशीलता जितनी अधिक होगी, कर की वाह्यता उतनी ही अधिक उपभोक्ता (consumer) पर पड़ेगी (उसका नेबल थोड़ा-सा भाग ही विक्रेताओं द्वारा वहन किया जायेगा), और दूसरी ओर सम्भरण की लोचहीनता जितनी अधिक होगी, कर की वाह्यता उतनी ही अधिक विक्रेता पर पड़ेगी।

बात पर जोर देता है कि राजकोषीय नीति के द्वारा राज्य को धनिकों के पास से निधनों की ओर को धन का स्थानान्तरण इस उद्देश्य से करना चाहिए कि जिससे समुदाय (community) के सामाजिक कल्याण में अधिकतम वृद्धि की जा सके। इसके बाद कोन्स (Keynes) तथा हैन्सन (Hansen) ने 'नवीन अर्थशास्त्र' (new economics) का प्रतिपादन किया जो कि मुख्यतः लोकवित्त की ही एक नई विचारधारा है। उन्होंने इस बात पर जोर दिया कि उपभोग में स्थायित्व लाने तथा उसका नियमन (regulate) करने के लिए राजकोषीय नीति के द्वारा क्षतिपूर्क कार्य-वाही (compensatory action) की जाय। उनकी धारणा थी कि पूँजीवादी अर्थव्यवस्था (capitalist economy) इस दिशा में स्वयं कार्य नहीं कर सकती। अतः अर्थव्यवस्था के उद्धार के लिए राज्य को आगे आना ही होगा। लोकवित्त की कोन्स की विचारधारा को ए० पी० लर्नर (A. P. Lerner) ने 'क्रियाशील वित्त' (functional finance) का नाम दिया है। क्रियाशील वित्त से आशय उस पद्धति से है जिसके अन्तर्गत राजकोषीय उपायों (fiscal measures) का मूल्यांकन उन कार्यों के द्वारा किया जाता है जो कि अर्थव्यवस्था में क्रियाशील रहते हैं। क्रियाशील वित्त कराधान सरकारी व्यय तथा सरकारी ऋण की राजकोषीय कार्यवाही में कमी करके नीति-सम्बन्धी कार्यवाहियों बढ़ा देता है जिससे देश में मुद्रा की मात्रा को प्रभावित किया जा सके तथा कुल माँग में वृद्धि हो सके। उदाहरण के लिए, क्रियाशील वित्त के अनुसार, कराधान (taxation) का मुख्य कार्य राज्य के लिए धन एकत्र करना नहीं है बल्कि एक ऐसा अस्त्र बनाना है जिसके द्वारा लोगों की क्रयशक्ति कम की जा सके। इसी प्रकार, सरकारी व्यय का मुख्य उद्देश्य कुल माँग की मात्रा को इस प्रकार प्रभावित करना है कि जिससे वह कुल पूर्ति (aggregate supply) के बराबर हो जाय।<sup>9</sup>

अन्त में एक विचारधारा 'सक्रियकारी वित्त'<sup>10</sup> (activating finance) की है जो क्रियाशील वित्त से भिन्न है। क्रियाशील वित्त (functional finance) इस मान्यता (assumption) को लेकर चलता है कि व्यय अपूर्ण (deficient) हुआ करता है और इसी कारण माँग तथा उत्पादन के बीच अन्तर रहता है। दूसरी ओर, सक्रियकारी वित्त इस मान्यता को लेकर चलता है कि राष्ट्रीय आय प्रत्येक समय और सभी स्थानों पर बचत तथा विनियोग की कार्यवाहियों का परिणाम होती है, और यदि लोग गरीब होते हैं तो इसलिए कि राष्ट्रीय आय की मात्रा कम है। राष्ट्रीय आय की मात्रा में वृद्धि करने के लिए यह आवश्यक है कि साधनों का अनुकूलतम बँटवारा किया जाय। अर्थात् यह कि सभी सम्भाव्य (potential) तथा ऐसे सम्पूर्ण साधनों (resources) को काम में लगा दिया जाना चाहिए जिन्हें कि काम में लगाया जा सकता है, और यही नहीं, उन्हें सर्वोत्तम सम्भव तरीके से काम में लगाया जाना चाहिए। सक्रियकारी वित्त यह आशा करता है कि राज्य ऐसे राजकोषीय समायोजन (fiscal adjustments) करे कि विनियोग (investment) का एक प्रवाह चालू हो जाय और उससे साधनों का अनुकूलतम बँटवारा हो सके। क्रियाशील वित्त ने जहाँ व्यय (spending) को अपना प्रस्थान बिन्दु (starting point) माना है, वहाँ सक्रियकारी वित्त ने

9. ए० पी० लर्नर ने क्रियाशील वित्त (functional finance) की व्याख्या इस प्रकार की है, "क्रियाशील वित्त 'ठोस वित्त' (sound finance) के परम्परागत सिद्धान्तों को पूर्णतया अस्वीकार करता है ... यह सर्वप्रथम, (अर्थव्यवस्था में सरकार सहित प्रत्येक के द्वारा किये जाने वाले) कुल व्यय का इसलिए समायोजन (adjustment) करता है कि जिससे बेरोजगारी तथा मुद्रा-स्फीति, दोनों को ही दूर किया जा सके, और जब कुल व्यय अत्यधिक हो तो उक्त उद्देश्य की पूर्ति के लिए यह सरकारी व्यय का भी प्रयोग करता है। दूसरे, यह सरकारी उधार अथवा ऋण की वापसी के द्वारा धन के सार्वजनिक संचय तथा सरकारी बाण्डों का इसलिए समायोजन करता है कि जिससे व्याज की एक ऐसी दर प्राप्त की जा सके जो धन की सर्वाधिक वाछनीय मात्रा उपलब्ध कराये—उतनी मात्रा जो कार्यक्रम के प्रथम दो भागों को पूरा करने के लिए आवश्यक हो।"

10. This truth was used by Dr Baljit Singh, for the first time

चित्र न० ७ में, खड़ी रेखा अ ई कुल आय (total revenue) तथा कुल लागत (total cost) को प्रकट करती है। कुल लागत की वक्र रेखा क से आरम्भ होती है क्योंकि अ क को कुल स्प्रिड लागत मान लिया गया है। क से पूर्व अ क उपज पर अधिकतम लाभ र च है। एक मुश्त रूप में लगाया गया कर क फ है और एकाधिकारी फर्म द्वारा यह धनराशि अवश्य ही अदा की जायेगी, चाहे वह उत्पादन कितना ही क्यों न करे। इस स्थिति में भी, उपज की सर्वोत्तम मात्रा ल क ही होगी क्योंकि कर को एक मुश्त रकम की अदायगी के बाद अधिकतम एकाधिकारी शुद्ध आय (highest monopoly net revenue) र च होगी। इसका अर्थ यह हुआ कि वस्तु की कीमत अथवा मात्रा में कोई परिवर्तन नहीं है और कर द्रव्य-भार को स्वयं एकाधिकारी (monopolist) ने ही वहन कर लिया है।

द्विआधिकार (duopoly) तथा अल्पाधिकार (oligopoly) के अन्तर्गत मूल्य निर्धारण का कार्य मूल्य-नेता अर्थात् बड़ी एवं शक्तिशाली फर्म द्वारा किया जाता है। अल्पाधिकार की दशा में जहाँ यह हो सकता है कि अनेक फर्म हों, किन्तु मूल्य नेता के रूप में कार्य एक या दो ही करती हैं वह कर जो कि मूल्य नेताओं (price leaders) की उत्पादन-लागतों को प्रभावित करता है, अन्तरित (shift) किया जा सकता है बशर्ते कि माँग ही अत्यधिक लोचदार (highly elastic) न हो। इसके विपरीत उस कर का आसानी से अन्तरण नहीं किया जा सकता जो कि केवल छोटी फर्मों की लागत वक्र रेखाओं (cost curves) को ही प्रभावित करता है छोटी फर्मों कीमत को इसलिए प्रभावित नहीं कर सकती क्योंकि उन्हें तो मूल्य-नेता अर्थात् बड़ी तथा अधिक शक्तिशाली फर्म द्वारा निर्धारित कीमत का ही अनुसरण करना होता है अतः उन्हें अपने ऊपर पड़ने वाले कर-भार को स्वीकार करना होता है। अब यदि कर थोड़ा है और यदि यह इन फर्मों के अधिसामान्य लाभों (super-normal profits) का केवल कुछ भाग ही लेता है तब तो ये फर्म निस्संदेह बिना किसी कठिनाई के कर का बोझ उठा लेंगी। परन्तु यदि कर लाभों का अधिकांश भाग ले लेता है, तो यह कि ये फर्म अनिवार्यतः ही क्षैत्र से हट जायेंगी। अतः कर का भार उपभोक्ताओं की ओर को अन्तरित हो जायेगा।

### लागत सम्बन्धी विभिन्न दशाएँ (Different Cost Conditions)

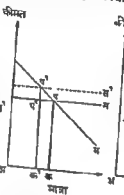
इस प्रकार, करों का अन्तरण (shifting) तथा उनकी बाहुल्यता (incidence) उत्पादन की प्रकृति पर तथा विभिन्न प्रकार के उद्योगों की मूल्य सम्बन्ध दशाओं पर निर्भर होते हैं। तथापि ऊपर हमने जो व्यापक निष्कर्ष निकाले हैं उनमें फर्मों की लागत वक्र रेखाओं (cost curves) की प्रकृति को भी सम्मिलित करना होगा, अर्थात् वे निष्कर्ष अपूर्ण ही रहेगे। प्रथम उदाहरण के रूप में बँधी अथवा स्थिर लागत (fixed costs) और घटती-बढ़ती लागत (variable cost) के बीच सम्बन्ध पर भी गौर देना होगा। यदि किसी उद्योग में मशीनरी, सयन्त्र, भवन प सामग्री आदि के रूप में स्थिर पूँजी (fixed capital) अधिक मात्रा में चाहिए, तो यह स्वाभाविक है कि उसमें कुल लागतों का एक बड़ा अनुपात बँधी अथवा स्थिर लागतों का ही होगा। ऐसी स्थिति में, दो महत्वपूर्ण विशेषताएँ दृष्टिगोचर होगी। एक तो यह कि जैसे-जैसे कुल उपज में वृद्धि होगी, घटती-बढ़ती लागतों के मुकाबले स्थिर लागतों की ऊँची दरों के परिणामस्वरूप प्रति इकाई उत्पादन घटती लागत (decreasing cost) पर प्राप्त होगा। दूसरे, पूँजी को सम्भावित वैकल्पिक उपयोगों में स्थानान्तरित करना कठिन होगा। फलस्वरूप, यदि ऐसे उद्योग पर लगाये गये कर का अन्तरण किया जाता है तो उससे कीमतों में वृद्धि होगी, विक्री कम हो जायेगी और लागतें भी बढ़ जायेंगी (जब कुल उपज बढ़ाई जायेगी तो लागत अपने आप ऊँची हो जायेगी)। अतः जो फर्म घटती लागत के अन्तर्गत उत्पादन कर रही होती हैं, उनके द्वारा यदि कर का अन्तरण किया जाता है तो उससे कीमत में कर की रकम से भी अधिक वृद्धि हो जाती है।

दूसरी ओर, यदि किसी उद्योग में ऐसी फर्म कार्य कर रही है जिनमें पूँजी व सयन्त्र आदि का विनियोग थोड़ी मात्रा में हुआ और जिनमें बँधी लागतों के मुकाबले घटती-बढ़ती लागतों का अनुपात अधिक है तो आमतौर पर प्रति इकाई उत्पादन स्थिर लागत (constant cost) अथवा बढ़ती लागतों (rising costs) पर प्राप्त होगा। ऐसी स्थिति में, यदि कर लगाया जाता है तो उससे थम व पूँजी अन्य उद्योगों की ओर अपेक्षाकृत अधिक आसानी से स्थानान्तरित हो जायेगी।

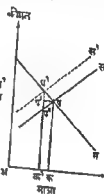
परिणामस्वरूप, उस उद्योग के लिए कर का अन्तरण करना सरल होगा। इसके अतिरिक्त, चूँकि उत्पादन की लागत-वक्र (cost curve) या तो स्थिर होती है अथवा बढ़ती हुई होती है, अतः कर-भार के अन्तरण के लिये वस्तु के मूल्य में जो वृद्धि आवश्यक होती है वह या तो कर की रकम के बराबर होती है अथवा उससे कम। नीचे विचित्र सं० ८, ९ व १० में लागत सम्बन्धी विभिन्न दशाओं के अन्तर्गत कर का अन्तरण तथा कर की वाहता दिखाई गई है।



चित्र—८



चित्र—९



चित्र—१०

इन चित्रों में,  $D$  तथा  $S$  रेखाएँ माँग तथा सभरण की सामान्य वक्रों (curves) को प्रदर्शित करती हैं।  $S'$  रेखा कर लगने के पश्चात् नई सभरण वक्र (new supply curve) को प्रदर्शित करती है। यह मूल सभरण वक्र रेखा के समावातर (parallel) है जो इस बात की सूचक है कि सभी उपजों के लिए कर की दर एक समान है। कर लगने के फलस्वरूप वस्तु की नई कीमत  $P'$  होगी और इस स्थिति में सरकार को अदा की जाने वाली कर की राशि होगी— $P'Q$ । चित्र सं० ८ में, कीमत में कर की रकम से अधिक वृद्धि हुई है और चित्र सं० ९ में कीमत में जो वृद्धि हुई है वह ठीक कर की सनराशि के बराबर है। अन्त में, चित्र सं० १० में जो कीमत की वृद्धि दिखाई गई है वह कर की रकम से कम है। कीमतों में इन विभिन्न प्रकार की वृद्धियों का कारण लागत सम्बन्धी दशाओं में पाई जाने वाली भिन्नताएँ ही हैं।

इस प्रकार, हम देखते हैं कि माँग और सभरण की शक्तियों (forces of demand and supply) की लोचनीलताओं (elasticities) के प्रभाव विपरीत दिशाओं में प्रतिबिम्बित (reflect) होते हैं। जब दोनों ही शक्तियाँ एक ही दिशा में कार्यशील होती हैं तो परिणाम उस स्थिति में पूर्णतया कौताओं के पक्ष में हो सकता है (जबकि माँग अधिक लोचदार हो और सभरण कम लोचदार हो), और इसके विपरीत (जब माँग कम लोचदार और सभरण अधिक लोचदार हो) तो परिणाम विक्रेताओं (sellers) के पक्ष में हो सकता है। परन्तु जब दोनों शक्तियाँ विपरीत दिशाओं में कार्य करती हैं तो वास्तविक परिणाम विपरीत दिशाओं में कार्य करने वाली दोनों शक्तियों के सापेक्षिक बल (relative strength) पर निर्भर होता है। अतः पहले से उससे धारें में कुछ नहीं कहा जा सकता, क्योंकि उस स्थिति में कुछ भी हो सकता है—कीमत बढ़ भी सकती है तथा नहीं भी बढ़ सकती और यह भी हो सकता है कि कीमत बढ़े तो विन्तु लगाये गये कर की रकम से कम मात्रा में बढ़े।

अन्य दशाएँ (Other Conditions).

वह क्षेत्र कितना बड़ा है जिसमें कर लगाया जा रहा है, कराधान की प्रकृति (nature of the tax base), करों की दरों की प्रकार कर तथा सरकारी नीति के मूल प्रभाव—ये सब ऐसी दशाएँ हैं जो करों के अन्तरण तथा करों की वाहता पर गहरा बसर डालती हैं। एक स्थानीय कर (local tax) का अन्तरण (shifting) करना बड़ा कठिन होता है, विशेष रूप से तब जबकि वह बहुत भारी हो। भारी मात्रा में लगाया जाने वाला उत्पादन शुल्क (heavy excise duty), जो कि केवल किसी क्षेत्र-विशेष (particular locality) में ही लगाया जा रहा हो, छिपाया जा सकता

है अथवा उससे बचा जा सकता है यदि लोग यह निश्चय कर लें तो वे अन्य क्षेत्रों से वस्तुएँ खरीद लेंगे। इसके विपरीत, एक हल्का स्थानीय कर बड़ी सरलता से अन्तरित किया जा सकता है। इसके अतिरिक्त, स्थानीय करों की तुलना में ऐसे कर अधिक आसानी से अन्तरित किये जा सकते हैं जो कि देश भर में लागू किये हों। इसका कारण यह है कि कर समरूप (uniform) तथा अपेक्षाकृत व्यापक क्षेत्र में फैले होते हैं।

अनन्य किस्म (exclusive type) के कर के मुकाबले एक ऐसे कर के अधिक आसानी के साथ अन्तरित होने की सम्भावना है जिसका आधार (base) अधिक व्यापक हो, क्योंकि ऐसा कर अत्यधिक प्रतियोगिता करने वाली (most competing) तथा वैकल्पित (alternative) वस्तुओं अथवा क्रियाओं तक व्यापक रूप से फैला रहता है और अन्तरण के प्रयत्न (shifting attempt) में अपेक्षाकृत अधिक रुचि उत्पन्न करता है। इसके अतिरिक्त, यह बात भी कर के अन्तरण को प्रभावित करती है कि करों की दरों की प्रकृति (nature) कैसी है और उनका स्तर क्या है? आरोही दरें (progressive rates) जो कि विभिन्न व्यक्तियों अथवा समूहों पर भिन्न-भिन्न रूप में पड़ती हैं, हो सकता है कि आसानी से अन्तरित न की जा सकें। वस्तुओं पर जब विशिष्ट दरें (specific rates) लागू की जाती हैं तो निम्नतर स्तर (lower grade) तथा निम्नतर कीमत वाली वस्तुओं पर उनका भारी बोझ पड़ता है, और इस स्थिति में कर का अन्तरण करना कठिन हो सकता है। फिर, करों की दरें जितनी अधिक तथा ऊँची होगी, क्रेताओं में कर-भार से बचने की प्रवृत्ति उतनी ही अधिक पाई जायेगी। परिणामस्वरूप करान्तरण (tax shifting) अपेक्षाकृत उतना ही कठिन हो जायेगा।

करान्तरण की प्रक्रिया क्या होगी यह उस व्यक्ति या व्यक्तियों के वर्ग पर निर्भर होता है जिस पर कि कर लगाया जाता है। करान्तरण के मामले में कुछ वर्ग तो बड़ी अनुकूल परिस्थितियों में होते हैं परन्तु अन्य के मामलों में स्थित ऐसी नहीं होती। उदाहरण के लिए, उपभोक्ताओं (consumers) पर जो कर लगाया जाता है वह निश्चित रूप से उन पर ही पड़ता है क्योंकि उनके लिए यह बड़ा ही कठिन होता है कि वे अपना कर-भार किसी अन्य वर्ग पर डाल सकें। वस्तुतः कर-भार को अन्तरित करने का उपभोक्ताओं को या तो बिल्कुल ही अवसर नहीं मिलता अथवा बहुत बड़ा मिलता है। उनके लिए एकमात्र विकल्प (only alternative) यही होता है कि वे उच्चतर मजदूरियों तथा लाभों की माँग करें। इसके विपरीत, यदि कर उत्पादकों पर लगाया जाता है तो वे इस बात में समर्थ हो जाते हैं कि उसे बौद्ध व्यापारियों की ओर को अन्तरित कर दें और वे फुटकर व्यापारियों के माध्यम से उन कर-भार को उपभोक्ताओं पर डाल दें। एक ओर तो उत्पादक तथा दूसरी ओर उपभोक्ता, इन दोनों के बीच जो मध्यवर्ती वर्ग आते हैं वे करान्तरण के दृष्टिकोण से बड़ी अनुकूल स्थिति में होते हैं क्योंकि वे आगे की ओर अन्तरण (forward shifting) तथा पीछे की ओर अन्तरण (backward shifting) दोनों में से किसी का भी आश्रय ले सकते हैं।

अन्त में, कर के अन्तरण तथा सरकारी नीति के सम्बन्ध का उल्लेख करना भी बड़ा उचित है। कर प्रशासन प्रत्यक्ष अथवा परोक्ष रूप से ऐसे अवसर अथवा तरीके उपलब्ध करा सकता है जिनके द्वारा कर-भार उपभोक्ताओं की ओर को अन्तरित हो जाये और कई स्थितियों में तो वह कर के अन्तरण को अनिवार्य बना सकता है। भारत में, विविध कर कानून में यह स्पष्ट उल्लेख किया गया है कि कर का भार उपभोक्ताओं द्वारा वहन किया जायेगा। कभी-कभी सरकार कीमतों पर नियन्त्रण और मजदूरियों की वृद्धि पर प्रतिबन्ध लगा देते हैं (जैसे कि युद्ध काल में सामान्यतः होता है), इस स्थिति में कीमतों में हेर-फेर करके कर का अन्तरण करना असम्भव हो जाता है। यह भी सम्भव हो सकता है कि सरकारी नीति के अन्तर्गत किये जाने वाले कुछ प्रयत्न इसलिये निष्प्रभावी सिद्ध हो जायें क्योंकि आर्थिक परिस्थितियाँ अनुकूल नहीं थीं। फिर भी, प्रत्येक स्थिति में ये प्रयत्न अथवा ये सरकारी कार्यवाहियाँ या तो कर का अन्तरण करने को अथवा करान्तरण न करने को न्यायोचित अवश्य ठहराते हैं।

निष्कर्ष (Conclusion) :

निष्कर्ष के रूप में कहा जा सकता है कि कर का अन्तरण तथा कर की माह्यता अनेक तत्वों द्वारा प्रभावित तथा प्रशासित होती है। इनमें सबसे महत्वपूर्ण

तत्व हैं—माँग की लोच (elasticity of demand) तथा संभरण की लोच। माँग की लोच पर विचार करते समय उन तत्वों (factors) का भी विश्लेषण करना होगा जिन पर कि माँग की लोच निर्भर होती है। दूसरी ओर, संभरण (supply) के योगदान पर विचार करते समय लागत सम्बन्धी दशाओं (cost conditions) तथा बाजार की परिस्थितियों (पूर्ण प्रतियोगिता या एकाधिकार आदि की स्थितियों), दोनों पर ही ध्यान देना होगा। इन दोनों तत्वों के अलावा, कुछ अन्य परिस्थितियों अथवा दशाओं को भी विचारार्थ लेना होगा, जैसे कि कर के क्षेत्र की व्यापकता, कराधार (tax base), कर की दो की प्रवृत्ति तथा अन्तरण के प्रति सरकारी नीति आदि।

### कुछ विशिष्ट करों की बाह्यता (The Incidence of Particular Taxes)

कर के अन्तरण को प्रभावित करने वाले सामान्य तत्वों अथवा कारणों (general factors) का ऊपर विस्तृत रूप से उल्लेख किया गया है। इन सामान्य सिद्धान्तों के संदर्भ में अब हम कुछ विशिष्ट करों के अन्तरण एवं उनकी बाह्यता पर प्रकाश डालेंगे।

#### (१) व्यक्तिगत शुद्ध आय-कर (Personal Net Income Taxes)।

व्यक्तिगत आय-करों की भावना सभी जगह महत्वपूर्ण माना जाता है और अल्प-विकसित देशों में आर्थिक विकास की तीव्रगति तथा आय के स्तरों में तीव्र वृद्धि होने के कारण यही आशा की जा सकती है कि ये भविष्य में अत्यधिक महत्वपूर्ण योगदान करेंगे। अतः यह आवश्यक है कि इन करों की बाह्यता पर विचार किया जाए।

व्यक्तिगत आय मजदूरियों, व्याज अथवा किरायों के रूप में प्राप्त हो सकती है। इस सम्बन्ध में परम्परागत विश्वास है कि व्यक्तिगत शुद्ध आय पर लगाये गये आरोही करों की बाह्यता आमतौर पर स्वयं कर दाताओं पर पड़ती है, वगैरह कि आयकर निर्वाह-स्तर (level of subsistence) की सीमा को ही न लाँच जाए। इस परम्परागत विश्वास (conventional belief) के निम्नलिखित तीन कारण हैं:—

(क) आरोही आय-करों का क्षेत्र सीमित होता है और द्रव्य-भार (money burden) असमान (unequal) होता है।

(ख) इनका भार आय के अतिरिक्त अथवा फलतः भाग पर पड़ता है, और

(ग) मजदूरियों तथा अन्य व्यक्तिगत प्राणियों से सम्बन्धित बाजार-शक्तियों (market forces) आमतौर पर अन्तरण के प्रयत्नों के अनुकूल नहीं होतीं।

अब हम इन तीनों ही कारणों की एक-एक करके विवेचना करेंगे और यह देखेंगे कि उनमें कहीं तक सच्चाई है। व्यक्तिगत आय-कर एक निश्चित स्तर तक की आमदनियों को मुक्त कर देते हैं और आश्रितों (dependents) के लिए छूटों की व अन्य घटौतियों (deductions) की व्यवस्था करते हैं तथा न्यूनतम आमदनियों से ऊपर के जितनी अधिक आय होती है उस पर उतने ही अधिक आरोही अथवा त्रमवर्धो रूप से पड़ते हैं। आय प्राप्तकर्ताओं की एक बड़ी संख्या आय-कर से मुक्त हो जाती है और उसे आय-कर नहीं बढ़ा करना पड़ता। यह संख्या कितनी होगी, यह बात किसी भी देश की आर्थिक समृद्धि की मात्रा पर निर्भर होती है। इस प्रकार स्पष्टतः आय-करों का क्षेत्र सीमित होता है। इसके अतिरिक्त, व्यक्तिगत करों की आरोही दरें (progressive rates) अत्यधिक असमान भार डालती हैं। आय-करों के ये दो लक्षण—अर्थात् इनका सीमित क्षेत्र और अत्यधिक असमान भार—“सम्पूर्ण कर को अन्तरित करने के व्यापकीकृत दबाव (generalised pressure)” की संभावना को समाप्त कर देते हैं। यदि छूटें (exemptions) काफी अधिक प्रदान की जाती हैं और निर्वाह योग्य आय (subsistence income) को मुक्त कर दिया जाता है और यदि करों की दरें निर्वाह-स्तर से ऊपर की आय पर भी अधिक नहीं हैं, तब व्यक्तिगत आय-करों की बाह्यता उन पर ही पड़ती है जो उनको बढ़ा करते हैं।

दूसरा यह तर्क, कि आय-कर की देयता तथा बाह्यता (impact and incidence of income-tax) स्वयं व्यक्तिगत करदाताओं पर ही पड़ती है, इस मान्यता (assumption) पर

आधारित है कि आय-कर का द्रव्य-भार आय के फालतू भाग पर पड़ता है और परम्परागत विचार-धारा के अनुसार आयाधिक्य (surplus) पर लगाया गया कर अन्तरित (shift) नहीं किया जा सकता। चूँकि आय-कर उस निर्वाह योग्य आय को मुक्त कर देता है जो कि विशुद्ध उपयोग की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिये जरूरी होती है, अतः यह कहा जाता है कि यह न्यूनतम जीवन-स्तर से अधिक वच जाने वाली आय पर पड़ता है। इस परम्परागत तर्क में कई कठिनाइयाँ सामने आती हैं। सर्वप्रथम वस्तुनिष्ठ रूप में (objectively) इस बात का निश्चय करना यदि सम्भव नहीं तो गठित अवश्य है कि निर्वाह का न्यूनतम स्तर (minimum level of subsistence) क्या हो। न्यूनतम निर्वाह स्तर के अन्तर्गत केवल भौतिक आवश्यकताओं (physical needs) को सम्मिलित करने के विचार को तर्कपूर्ण नहीं कहा जा सकता। समाज का अग होने के नाते भी मनुष्य की अनेक आवश्यकताएँ होती हैं और उनको भी न्यूनतम निर्वाह-स्तर में शामिल किये जाने के पक्ष में काफी कुछ कहा जा सकता है। फिर, न्यूनतम निर्वाह-स्तर के विचार के सम्बन्ध में क्षेत्रीय तथा अन्य प्रकार की अनेक विविधताएँ पाई जा सकती हैं। दूसरे, अनेक सरकारें निम्न तथा मध्यम आय वाले वर्गों को लाभ पहुँचाने के लिए समाज-कल्याण (social welfare) के अनेक कार्यक्रम लागू करती हैं। इन कार्यक्रमों के द्वारा वे मजदूरियों तथा व्याज की अदायगियों को होने वाली क्षति को पूरा कर सकती हैं और इस प्रकार वैयक्तिक आय-करों के प्रतिकूल प्रभावों को समाप्त कर सकती हैं। पर इसके बावजूद यदि कर बहुत थोड़ी आमदनियों वाले वर्गों पर भी इतना भारी बोझ डालते हैं कि व्यक्ति अपनी न्यूनतम उपभोग आवश्यकताओं को भी पूरा नहीं कर सकता तो उस स्थिति में जनसंख्या वृद्धि की दर में गिरावट के रूप में करान्तरण होगा।

अन्त में, परम्परागत विचारधारा (traditional view) के अनुसार, आय की प्राप्तियों से सम्बन्धित बाजार शक्तियाँ (market forces) करान्तरण के लिए अनुकूल नहीं होती। श्रम का बाजार स्थानीय कहा जाता है और इसीलिए यह लोचहीन (inelastic) होता है। यह बार-बार होने वाले उन उतार-चढ़ावों (fluctuations) से प्रभावित होता है जो कि किन्हीं विशिष्ट क्षेत्रों में तथा सम्पूर्ण देश भर में होने वाली व्यावसायिक क्रियाओं के स्तर पर निर्भर होते हैं। श्रम (labour) की माँग एक उत्पन्न माँग (derived demand) होती है और यह वस्तुओं तथा सेवाओं की उस माँग पर निर्भर होती है जो उत्पादन में सहायक होती है। अतः जब भी वस्तुओं और सेवाओं की कीमतें बढ़ती हैं अर्थात् व्यावसायिक वृद्धि (business property) तथा आमदनियों व कीमतों की वृद्धि की अवधियों में परिस्थितियाँ इस बात के लिए बड़ी अनुकूल होती हैं कि मजदूरियों में वृद्धि हो और मजदूरियों की आय पर लगाये जाने वाले करों का अन्तरण हो। तथापि, कीमतों तथा मजदूरियों की वृद्धि आमतौर पर साथ-साथ नहीं होती, अपितु उनके बीच कुल समय का अन्तर अवश्य रहता है और यहाँ तक कि कर लगने से पूर्व तक भी, बहुमूल्यक श्रमिकों की मजदूरियाँ कीमतों की वृद्धि से पिछड़ जाती हैं और इस स्थिति में चूँकि श्रम का सभरण (supply of labour) मूल्य निरपेक्ष अथवा लोचहीन (inelastic) होने लगता है अतः यह स्थिति करान्तरण के अनुकूल नहीं रहती। तथापि, समुक्त राज्य अमेरिका तथा ब्रिटेन के पुरागठित श्रमिकों ने निम्न तथा मध्यम आय वाले वर्गों पर ऊँचे कर लगाने जाने का विरोध किया है। ऐसा प्रतीत होता है कि श्रमिकों के दबाव से करों के अन्तरण की संभावना उत्पन्न हो सकती है। यदि श्रमिकों का प्रभाव काफी है तो मजदूरियों की दरों में वृद्धि कराई जा सकती है और उससे बढ़े हुए आय-कर भी लग सकते हैं।<sup>9</sup> दूसरी ओर, बुद्ध तथा सकट की अन्य अवधियों में अन्य श्रमिक संघों (trade unions) द्वारा मजदूरियों में वृद्धि के लिए किये जाने वाले प्रयत्नों की कीमतों और मजदूरियों पर नियन्त्रण द्वारा रोका जा सकता है। इस प्रकार करों के अन्तरण की प्रभावों रीति से रोका जा सकता है।

9. यह एक अलग बात है कि मजदूरियों में वृद्धि का श्रमिक वर्गों को अन्ततः कोई लाभ प्राप्त होगा या नहीं। मजदूरियों में वृद्धि के साथ ही साथ यदि कीमतें भी बढ़ सकती हैं तो श्रमिकों के निर्वाह-व्यय (cost of living) में वृद्धि हो सकती है और इन प्रकार बढ़ी हुई मजदूरियों का लाभ समाप्त हो सकता है।



आय के अन्य स्रोतों, जैसे व्याज तथा किराये आदि के मामलों में दशाएँ करान्तरण के लिए अनुकूल प्रतीत नहीं होती। व्याज तथा लाभांश (dividends) एक मात्र विनियोगकर्ताओं के नियन्त्रण में नहीं हुआ करते। इसी प्रकार, भू-सम्पत्ति के किराये भी काफी लम्बे समय तक स्थिर ही रहते हैं। अतः सामान्यतया, चूँकि बाजार दशाएँ अनुकूल नहीं होती इसलिए व्यक्तिगत आम-करो का अन्तरण नहीं हुआ करता। परन्तु यदि सम्बन्धी प्रतिकूल बाजार दशाएँ अधिक लम्बे समय तक बनी रहती हैं तो विनियोग में कमी और प्रतिफल (return) की दर में वृद्धि के माध्यम से कम से कम आंशिक करान्तरण अवश्य हो सकता है।

अनेक सभावित आलोचनाओं तथा स्पष्ट अपवादों (apparent exceptions) के बावजूद यह परम्परागत विचार कि व्यक्तिगत आम-करो का अन्तरण नहीं किया जा सकता तथा इन करो की बाह्यता वैयक्तिक करदाताओं पर ही पड़ती है, सही प्रतीत होता है। मजदूरियों से होने वाली आय का आमतौर पर अन्तरण नहीं किया जा सकता, यद्यपि शक्तिशाली श्रमिक संधि ऐसा करने का प्रयत्न करते हैं। अन्य प्रकार की आमदनियों के मामलों में, अन्तरण (shifting) लगभग असम्भव हो जाता है। हाँ, कुछ विशिष्ट परिस्थितियाँ ऐसी अवश्य हो सकती हैं जिनके कारण आंशिक (partial) अथवा अस्थायी (temporary) अन्तरण सम्भव हो जाए परन्तु उनका विशेष महत्व नहीं होता।

## (२) व्यावसायिक लाभों पर कर (taxes on business profits) :

लोकवित्त (public finance) के सैद्धान्तिक अध्ययन में व्यावसायिक लाभ करो (business profits taxes) के अन्तरण (shifting) तथा उनकी बाह्यता (incidence) का प्रश्न भी एक अत्यन्त विवादस्पद प्रश्नों में से एक रहा है। कोई समय या जबकि सामान्यतः यह माना जाता था कि व्यावसायिक लाभों पर लगाये जाने वाले करो का अन्तरण नहीं हो सकता।<sup>10</sup> परन्तु अभी हाल के वर्षों में यह मत परिपक्व होता जा रहा है कि कम्पनियों की आमदनियों पर लगाये जाने वाले कर भी अन्तरित किये जा सकते हैं।

व्यावसायिक लाभ पर लगाये जाने वाले कर तीन विभिन्न प्रकारों के हो सकते हैं :—

(क) स्वामित्व (proprietorships) तथा साझेदारियों (partnerships) की आय पर कर,

(ख) निगम आय-कर (corporate income-tax),

(ग) अतिरिक्त लाभों (excess profits) पर कर।

सैद्धान्तिक तथा अनुभववीय आधारों (imperial grounds) का सहारा लेकर यह तर्क देना सम्भव हो सकता है कि व्यावसायिक लाभ पर लगाये जाने वाले कर अन्तरित (shift) नहीं किये जा सकते। यहाँ सर्व प्रथम हम अतिरिक्त लाभ कर पर विचार करते हैं। अतिरिक्त लाभ कर (excess profits tax) को विशुद्ध लाभों (pure profits) पर लगाया जाने वाला कर कहा जा सकता है, अर्थात् वे लाभ जो श्रम, पूँजी, प्रवन्ध तथा अन्य सागता (costs) से सम्बन्धित सभी आवश्यक खर्चों के पश्चात् अधिकता में (in excess) होते हैं। ऐसा कर न तो निजी पहल (private initiative) अथवा विनियोग (investment) को हतोत्साहित (discourage) कर सकता है और न कुल उत्पादन को ही कम कर सकता है। इसका कारण यह है कि यह कर केवल उन अतिरिक्त लाभों पर पड़ता है जो कि व्यावसायिक क्रिया को जारी रखने के लिये आवश्यक आय के जलाभा अधिशेष अथवा बेशी (surplus) का निर्माण करते हैं। फिर, यह कर उद्यमों (enterprises) के बीच कोई भेद-भाव नहीं करता और सभी प्रकार के उद्यमों के विशुद्ध लाभों पर समान रूप से लगाया जाता है चाहे उन लाभों की प्राप्ति का स्रोत कोई भी क्यों न हो। इसके साथ ही, ऐसी व्यावसायिक इकाइयाँ इस कर की परिधि में नहीं आती जिन्हें केवल सामान्य लाभ

10. See the Report of the Committee on National Debt and Taxation (Colwin Committee), pp. 108-119, and the shifting and Effects of the Federal Corporation Income-Tax.

(normal profits) ही प्राप्त हो रहे हैं। इस प्रकार, अतिरिक्त लाभ कर उन अवशिष्ट लाभो (residual profits) पर पड़ता है जो कि अधिकतम लाभ प्रदान करने वाली कीमतें निर्धारित करने के परिणामस्वरूप प्राप्त होते हैं। स्पष्ट है कि ऐसे कर से कीमतों के स्तर में कोई परिवर्तन नहीं होता और इसीलिए इस कर का अन्तरण भी नहीं किया जा सकता।

व्यवहार में, अतिरिक्त लाभ कर युद्धों की अवधियों में तथा अन्य संकटकालीन अवसरों पर लगाये जाते रहे हैं। अनेक मामलों में, द्वितीय विश्वयुद्ध के समय में तथा उसके एकदम बाद की अवधि में तो सभी लाभों का ६५% तक भाग अतिरिक्त लाभ करों द्वारा ले लिया गया था। यह व्यापक रूप से देखा गया है कि युद्धकाल में तथा अन्य आपातकालीन परिस्थितियों में, वस्तुओं की माँग अत्यधिक बढ़ जाया करती है और यह स्थिति अतिरिक्त लाभ कर के अन्तरण के लिए बड़ी अनुकूल होती है।

अतिरिक्त लाभों पर कर के अलावा, वे सामान्य कर हैं जो कि व्यावसायिक आय पर लगाये जाते हैं अर्थात् वह आय जिसमें वे शेयरधारियों की पूँजी का व्याज नहीं घटाया गया है। व्यवहार में, निगम आय-कर (corporate income taxes) ऐसी सभी प्रकार की फनों से वसूल किये जाते रहे हैं जो कि अपने शेयरधारियों (shareholders) के लिए कोई भी आय कमा रही है। चूँकि मालिकों की पूँजी पर दिया जाने वाला व्याज एक आवश्यक व्यावसायिक लागत (necessary business cost) है अतः स्पष्ट है कि कम्पनियों पर लगाये जाने वाले ये कर लागत के ही एक महत्वपूर्ण तत्व पर पड़ते हैं। कुछ अर्थशास्त्रियों ने यह तर्क दिया है कि निगम आय-कर गैर-सरकारी विनियोग तथा पहले अथवा प्रेरणा पर प्रतिकूल प्रभाव डालते हैं और व्यावसायिक विस्तार तथा नये-नये उद्यमों के प्रारम्भ को हतोत्साहित करते हैं। उनका कहना है कि दीर्घकाल में वस्तुतः ही इस कर का अन्तरण हो जाता है। अधिकांश व्यवसायी व्यक्तियों के अनुसार, निगम कर (corporation taxes) एक प्रकार से व्यावसायिक लागत (business costs) ही है और इस स्थिति में वे कुल लागतों में और अन्ततः कीमतों में जोड़ दिये जाते हैं। अतः अधिकतर व्यवसायी यह तर्क देते हैं कि वे कीमतों को प्रभावित कर सकते हैं और परिणामस्वरूप करों को उपभोक्ताओं की ओर को अन्तरित कर सकते हैं। इसके विपरीत, जैसा कि अनेक उद्यमियों द्वारा दावा किया जाता है, यह भी बहुत सम्भव है कि निगम कीमतों पर ऐसा नियन्त्रण स्थापित न कर सके और छोटे व्यावसायिक उद्यमों के सम्बन्ध में तो विशेष रूप से यह सत्य होता है। इसके अतिरिक्त, व्यवसाय कर (business tax) आय पर तब लगाये जाते हैं जबकि बिजली का कार्य पूरा हो जाता है और खाते बन्द कर दिये जाते हैं। अन्त में, कुछ व्यवसायी तथा अर्थशास्त्री यह कहते हैं कि व्यवसाय-कर अन्य लोगों की ओर को केवल आंशिक रूप से ही अन्तरित किया जा सकता है—अर्थात् अंशतः तो कीमतें बढ़ाकर उपभोक्ताओं की ओर को और अंशतः (partly) मजदूरियाँ घटाकर श्रमिकों की ओर को, परन्तु कर का एक भाग अभी भी व्यवसायियों के ही पास रहता है जो कि उन्हें स्वयं वहन करना होता है। अतः यह कहा जाता है कि निगम आय-कर इन मामलों में निश्चय ही एक बुरा कर है क्योंकि इसकी बाह्यता (incidence) बड़ी अनिश्चित होती है, अतः इसे समाप्त कर देना चाहिए। इस प्रकार, निगम आय-करों के अन्तरण तथा उनकी बाह्यता के बारे में सभी प्रकार के मत व्यक्त किये जाते हैं।<sup>11</sup>

निगम आय-करों के अन्तरण के सम्बन्ध में जो ये श्रम तथा मत विभिन्नताएँ पाई जाती हैं उनके निम्न कारण हैं :—

11. अनेक लोग ब्रिटेन की कार्लिन समिति तथा संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रीय औद्योगिक सम्मेलन के अध्ययन (Study of the National Industrial Conference) का हवाला देते हैं, यह दिखाने के लिए कि निगम आय-करों का अन्तरण नहीं किया जा सकता। तथापि अर्थशास्त्रियों का सामान्य मत यह है कि इन समितियों की सांख्यिकीय खोजें इतनी पर्याप्त नहीं हैं कि उनके द्वारा किसी एक पक्ष या विपक्ष को सही रूप में सिद्ध किया जा सके।

सर्वप्रथम, वे बाजार-शक्तियाँ (market forces), सामान्य (general) तथा विशिष्ट (specific) दोनों, जिनके अन्तर्गत कि व्यावसायिक आम बग़ाई जाती है, इतनी विविध (numerous) तथा जटिल होती है कि अन्तरण की प्रक्रिया (process of shifting) का अध्ययन करना बड़ा कठिन हो जाता है।

दूसरे, प्रत्येक उद्योग (अथवा फर्म) को विभिन्न प्रकार की माँग अनुसूचियों (demand schedules) का सामना करना होता है—ऐसी माँग अनुसूचियाँ जो पूर्ण लोचहीनता (perfect elasticity) से लेकर पूर्ण लोचहीनता (absolute inelasticity) तक अनेक प्रकार की होती हैं। यदि किसी व्यावसायिक इकाई (business unit) की उत्पादित वस्तुओं की माँग लचकहीन (inelastic) है और साथ ही यदि वह इकाई सभरण (supply) पर अपने नियन्त्रण (control) के द्वारा वस्तु की कीमत पर भी नियन्त्रण रखती है तो उसकी आय पर लगाया जाने वाला कर अन्तरित हो जायगा। दूसरी ओर, यदि किसी फर्म द्वारा उत्पादित वस्तुओं की माँग मूल्य सापेक्ष अथवा लचकदार (elastic) है और यदि वह फर्म वस्तु की कीमत में कोई घटा-बढ़ी नहीं कर सकती तो फर्म आसानी से निगम आय-कर को आन्तरित नहीं कर सकती। माँग की दशाएँ चाहे कुछ भी क्यों न हों, जब तक वस्तु के सभरण पर एकाधिकारी नियन्त्रण (monopolistic control) तथा कीमत में घटा-बढ़ी करना सम्भव न हो अल्पावधि (short run) में कर का अन्तरण करना बड़ा कठिन होगा।<sup>12</sup> तथापि, माँग सम्बन्धी दो ऐसी दशाएँ हैं जो कि निगम आय कर के अन्तरण (shifting) के लिए अनुकूल हैं। वे दशाएँ हैं (क) दिये हुए मूल्य (given price) पर विशिष्ट वस्तुओं अथवा सेवाओं की माँग में वृद्धि, और दूसरी (ख) समस्त माँग (aggregate demand) में वृद्धि। इन दोनों ही स्थितियों में वस्तुओं के मूल्य बढ़ाये जा सकते हैं, परिणामस्वरूप निगम आय-कर का द्रव्य-भार (money burden) उन वस्तुओं के कर्ताओं पर डाला जा सकता है। परन्तु ऐसा अन्तरण केवल अस्थायी ही होगा क्योंकि दीर्घकाल में कुल उत्पादन माँग के बढ़े हुए स्तर में ही किट हो जायेगा।

तीसरे, व्यावसायिक आय-करों का अन्तरण अनिवार्यतः सभरण पर और इसके फलस्वरूप उन वस्तुओं अथवा सेवाओं की कीमत पर पड़ेगा जिनसे निगम आय उत्पन्न होती है। माँग की उन दो विशिष्ट परिस्थितियों को छोड़कर, जिनका कि ऊपर उल्लेख किया जा चुका है, व्यावसायिक आय-करों के अल्पकालीन अन्तरण के लिए इस बात की आवश्यकता होती है कि सभरण पर प्रत्यक्ष नियन्त्रण रहे। दीर्घकाल में, निगम आय-करों का अन्तरण करने के लिए सामान्यतः इस बात की आवश्यकता होगी कि कराधान उद्योग में सगे उत्पादन के उपादानों (factors of production) का स्थानान्तरण करके कुल उत्पादन में बढ़ोती की जाए।

इस सम्बन्ध में, हमें इस बात का भी अध्ययन करना चाहिए कि निगम आय-कर के अन्तरण के प्रश्न पर विभिन्न प्रकार की बाजार सम्बन्धी दशाओं का क्या प्रभाव पड़ता है। एकाधिकारी उपादक (monopoly producer) का अपनी वस्तुओं के सभरण पर और उसके फलस्वरूप उनकी कीमतों पर पूर्ण नियन्त्रण होता है। अतः स्पष्ट है कि वह ऐसे किसी भी कर को अन्तरित (shift) करने की स्थिति में होता है जो कि उसके लाभों पर लगाया जाता है परन्तु इस कथन में कुछ सुधार की आवश्यकता है क्योंकि यदि कोई एकाधिकारी माँग और लागत (demand and cost) की कुछ निश्चित परिस्थितियों के अन्तर्गत पहले से ही अधिकतम लाभ प्राप्त कर रहा है तो उस स्थिति में निगम आय-कर का भार उसे ही वहन करना होगा क्योंकि अब उस एकाधिकारी के लिए यह सम्भव नहीं है कि वह उस कीमत से ही भी कोई श्रेष्ठतर कीमत प्राप्त कर ही उसको अधिकतम लाभ प्रदान कर सके जो कि पहले से कर रही है।

जो व्यावसायिक इकाइयाँ अल्पाधिकार (oligopoly) अथवा एकाधिकारी प्रतियोगिता (monopolistic competition) की दशाओं के अन्तर्गत कार्य कर रही होती हैं, उनका उपज के सभरण (supply) पर पूर्ण नियन्त्रण नहीं होता और इसी कारण अपनी उत्पादित वस्तुओं की कीमत पर भी उनका पूर्ण अधिकार नहीं रहता। परिणाम यह होता है कि ये फर्म बरो वा केवल कुछ भाग ही अन्तरित करने में समर्थ होती हैं, हाँ यदि माँग में ही वृद्धि हो जाए, तब बात दूसरी है।

चूँकि प्रत्येक फर्म की उत्पादिक वस्तुओं में कुछ न कुछ अन्तर होता है और उसके परिणामस्वरूप लागतों की माप्राओं तथा माँग अनुसूचियों (demand schedules) में भी भिन्नता होती है अतः सामान्य रूप में अन्तरण की प्रकृति का उल्लेख करना बड़ा कठिन है।

यदि व्यावसायिक फर्मों पूर्ण प्रतियोगिता (perfect competition) अथवा लगभग पूर्ण प्रतियोगिता के अन्तर्गत कार्य करती है तो लाभों पर लगाये गये करों का अन्तरण केवल तभी हो सकता है जबकि समस्त उद्योग द्वारा ही कीमतों में वृद्धि कर दी जाए (क्योंकि पृथक्-पृथक् फर्मों को इतना अधिकार प्राप्त नहीं होता कि वे मूल्य का स्वयं निर्धारण कर सकें)। यदि निगम आय-कर इतना अधिक है कि फर्मों अपनी ईक्विटी पूँजी का पर्याप्त प्रतिकूल (adequate return) तक बढ़ा करने में समर्थ नहीं है तो दीर्घकाल में बचत तथा चिनिर्माण में कमी करके काफी भाग को अन्तरित किया जा सकता है।

निष्कर्ष के रूप में कहा जा सकता है कि इस परम्परागत सिद्धान्त में कि व्यावसायिक लाभों पर लगाये गये करों का अन्तरण नहीं हो सकता, कुछ जान अवश्य है और वह भी इस मान्यता के आधार पर कि व्यावसायिक लाभों से आर्थिक शेष (economic surplus) अर्थात् 'लागतों (costs) के अलावा आय' का निर्माण होता है और इस शेष अथवा आयाधिक्य (surplus) पर लगाये गये कर का अन्तरण नहीं किया जा सकता। परन्तु नियमित निगम आय-कर सामान्यतः लागत की किसी न किसी मद को प्रभावित करते हैं फलतः शेयरधारियों की पूँजी के प्रतिकूल (return) को प्रभावित करते हैं। अतः यह सम्भव है कि वे कुल लागतों का ही अंश बन जायें और तत्पश्चात् कीमत का ही एक भाग बन जाएँ और इस प्रकार उन वस्तुओं के कर्ताओं की ओर को अन्तरित कर दिये जाएँ। पर इसके बावजूद, इस लागत तत्त्व (cost factor) तथा व्यावसायिक फर्मों के शुद्ध लाभों (net profits) के बीच चूँकि सम्बन्ध पूर्णतः स्पष्ट नहीं है अतः यह कहना कठिन है कि कर के भार का सभी मामलों में तथा सभी स्थितियों में अन्तरण होता है या नहीं। यदि माँग अनुसूची का ढल वृद्धि की ओर है अथवा समस्त माँग में वृद्धि हो रही है तो मूल्य में वृद्धि होने की सम्भावना काफी बलवती होती है और अपूर्ण प्रतियोगिता (imperfect competition) की दशाओं के अन्तर्गत तो विशेष रूप से ऐसा होता है। दूसरी ओर, पूर्ण प्रतियोगिता की बाजार दशाओं के साथ-साथ यदि उत्पादित वस्तुओं की माँग मूल्य सापेक्ष अथवा लोचदार होती है तो यह स्थिति निगम आय-करों के अन्तरण के लिए अनुकूल नहीं होती। इन स्थितियों का अपवाद (exception) केवल यह हो सकता है कि निगम आय कर इतना अधिक हो कि वह शेयरधारियों की पूँजी में आवश्यक प्रतिकूल (necessary return) तक का गम्भीर रूप से अतिप्रमाण कर जाए।

### (३) विन्नी कर तथा उत्पादन करों की बाह्यता (The Incidence of Sales Tax and Excise Taxes)

विन्नी कर तथा उत्पादन कर सभी देशों में बहुत प्रचलित हैं। विन्नी कर जहाँ वस्तुओं की कुल विन्नी (turnover) पर लगाये जाते हैं, वहाँ उत्पादन कर वस्तुओं की उत्पत्ति पर लगाये जाते हैं। बाह्यता के विश्लेषण (analysis) की दृष्टि से इन दोनों ही करों को मित्ताकर वस्तु करों (commodity taxes) के नाम से पुकारा जा सकता है।<sup>13</sup> वस्तु कर विभिन्न प्रकार के हो सकते हैं और उनका क्षेत्र तथा उनके लगाने के विशिष्ट उद्देश्य अलग-अलग हो सकते हैं। लेकिन इन सभी करों के बारे में यदि कोई चीज सामने होती है तो यह कि वे उपभोक्ताओं पर डालने की इच्छा से लगाये जाते हैं। वस्तु कर एक तो सभी के साथ समान अथवा आनुपातिक व्यवहार करते हैं और उनमें छूट (exemption) कोई व्यवस्था नहीं होती। फिर, वे कर लगी वस्तुओं अथवा नियाओं की लागत में प्रत्यक्ष एवं स्पष्ट रूप से जोड़ दिये जाते हैं। चूँकि वे कर

13. कुछ अर्थशास्त्री वस्तुओं के कराधान के अन्तर्गत सीमा शुल्कों (custom duties) को भी सम्मिलित करते हैं। परन्तु यदि स्पष्ट कहा जाए तो यह सही नहीं है क्योंकि सीमा शुल्क यद्यपि वस्तुओं पर लगाये जाते हैं तथापि वह बायात अथवा निर्यात कर लगाये गये कर होते हैं। अतः ऐसे करों की बाह्यता का अध्ययन पृथक् से ही किया जाता है।

उत्पादनलागत (cost of production) का ही एक अंश बन जाते हैं अतः यह बड़ा सरल तथा वाञ्छनीय होता है कि उनका अन्तरण कर दिया जाए। यह नहीं, वस्तु करो से सम्बन्धित कानूनों में, सम्पूर्ण रूप में, इनको अन्तरित करने की बिल्कुल स्पष्ट व्यवस्था होती है और करदाताओं को इस बात का पूरा ज्ञान होता है कि वस्तु कर उनकी ओर को अन्तरित किये जा रहे हैं। ये सभी स्थितियाँ इस बात का स्पष्ट संकेत करती हैं कि वस्तु करो का अन्तरण किया जाता है अथवा यह कहिये कि इन करो के सम्बन्ध में ऐसे कारण वर्तमान हैं जो इन करो के अन्तरण (shifting) को सरल एवं सुविधाजनक बनाते हैं।

वित्री करो तथा उत्पादन करो का आमतौर पर अग्रान्तरण अथवा आगे की ओर अन्तरण (forward shifting) हुआ करता है, यद्यपि इनका परवान्तरण अथवा पीछे की ओर अन्तरण (backward shifting) भी सम्भव है। इनके अन्तरण का आम तरीका यह है कि इन करो का द्रव्य-भार, उत्पादकों (producers) की ओर से, जिन पर कि ये मूलरूप में लगाये जाते हैं, मध्यवर्ती एजेंसियों—जैसे ब्रोकर व्यापारियों एवं फुटकर व्यापारियों—के माध्यम से अन्तिम उपभोक्ता (final consumer) की ओर को स्थानान्तरित (transfer) कर दिया जाता है। यह आगे की ओर अन्तरण का सामान्य रूप है और इसमें कर के कारण वस्तु की कीमत में वृद्धि होती जाती है। कर के ऐसे खुले अन्तरण का यदि उपभोक्ता द्वारा कुछ प्रतिरोध किया जाता है तो उत्पादक करान्तरण के अन्य तरीके अपनाते हैं जिनमें एक यह भी है कि वे कर लगी वस्तु की किस्म (quality) या मात्रा (quantity) में अथवा दोनों में ही कमी कर देते हैं। कभी-कभी उत्पादक उपभोक्ताओं के प्रतिरोध के कारण जब यह देखते हैं कि कर का आगे की ओर अन्तरण करना सम्भव नहीं है और साथ ही वे उत्पादित वस्तु की किस्म अथवा मात्रा में भी कोई कमी करना नहीं चाहते तो कर को पीछे की ओर अन्तरित करने का प्रयास करते हैं, और वह इस प्रकार कि वे या तो श्रमिकों को कम मजदूरी ले लेने को बाध्य करते हैं अथवा कच्चा माल (raw material) देने वाले व्यक्तियों पर यह दबाव डालते हैं कि वे अपनी वस्तुओं की अपेक्षाकृत कम कीमतें लेना स्वीकार कर लें। यदि आगे की ओर तथा पीछे की ओर दोनों में कोई भी अन्तरण करना सम्भव नहीं होता है तो उपभोक्ताओं की ओर को कर का अन्तरण करने का केवल एक ही अन्तिम उपाय शेष रहता है। इस उपाय के अन्तर्गत, सीमान्त फर्मों (marginal firms) को शून्य शून्य उद्योग (industry) से बाहर कर दिया जाता है, और इस प्रकार उत्पादित वस्तु की पूति में कमी करके उसके मूल्य वृद्धि कर दी जाती है। तथापि, ये सब तरीके ऐसा कोई आश्वासन नहीं दे सकते कि कर भार अन्तिम उपभोक्ताओं की ओर को अन्तरित हो जायेगा। यह हो सकता है कि उत्पादक वस्तु कर का पूर्ण अथवा आंशिक भार स्वयं ही वहन करने को बाध्य हो जाय।

वस्तु करान्तरण (commodity taxation) का अन्तरण तथा उसकी बाह्यता उत्पादन करो तथा वित्री करो की प्रकृति तथा उनके क्षेत्र पर निर्भर होती है। भारत में उत्पादन कर सख सरकार द्वारा लगाये जाते हैं और उनका क्षेत्र सभी राज्यों तक विस्तृत होता है। इन करो का विस्तृत क्षेत्र तथा इनकी व्यापकता की स्थिति अन्तरण के लिए अनुकूल होती है। पर इसके बावजूद, यह भी आवश्यक है कि माँग और सभरण (demand and supply) की दशाओं का अध्ययन किया जाए यदि वह वस्तु जिस पर कि उत्पादन कर लगाया जा रहा है अनिवार्य आवश्यकता की वस्तु है और उसकी माँग मूल्य निरपेक्ष अथवा लचकहीन (inelastic) है तो लगभग सम्पूर्ण कर-भार उपभोक्ताओं की ओर को अन्तरित कर दिया जायेगा। इस प्रवृत्ति (tendency) को उस समय और भी बल मिलता है जबकि वस्तु का सम्भरण मूल्य सापेक्ष अथवा लोचदार होता है। परन्तु यदि किसी ऐसी उत्पादित वस्तु की माँग जिस पर कि उत्पादन-कर लगाया गया है, लोचदार है तो कर की बाह्यता विन्नेताओं पर पड़ने लगती है क्योंकि उपभोक्ता कीमतों में वृद्धि का प्रतिरोध करते हैं। इस प्रवृत्ति को भी उस समय और बल मिलेगा जबकि वस्तु का सभरण मूल्य निरपेक्ष अथवा लचकहीन होगा। इस स्थिति में सम्भरणकर्त्ता (suppliers) उच्चतर अथवा निम्नतर कीमतें स्वीकार कर लेंगे। इस प्रकार, सामान्य रूप से, यह माना जाता है कि उत्पादन-कर अन्तरित हो जाते हैं और कभी कभी तो उत्पादन करो से सम्बन्धित कानूनों में भी इसकी व्यवस्था होती है, परन्तु कर का वास्तव में अन्तरण होना या नहीं—यह बात माँग और सभरण की शक्तियों की

उत्पादन को अपना प्रस्थान बिन्दु स्वीकार किया है। यही कारण है कि सक्रियकारी वित्त की विचारधारा क्रियाशील वित्त के मुकाबले एक थोड़ा विचारधारा है।<sup>11</sup>

### उन्नत देशों में लोकवित्त

#### (Public Finance in Developed Countries)

पुराने अंग्रेज अर्थशास्त्रियों के प्रभाव के कारण, बहुत समय तक, लोकवित्त के अध्ययन को उपेक्षा की जाती रही। परन्तु २०वीं शताब्दी के प्रारम्भ के साथ-साथ और विशेष रूप से सन् १९३० की महान मन्दी के कारण लोकवित्त के अध्ययन को अत्यधिक महत्व प्रदान किया जाने लगा। राजकोपीय नीति का अर्थ है कुछ आर्थिक लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए कराधान, सरकारी व्यय तथा सरकारी ऋण का उपयोग करना। आजकल इस नीति को आर्थिक क्रियाओं को प्रभावित करने वाला एक महत्वपूर्ण अस्त्र माना जाता है। यह बात अब सामान्य रूप से स्वीकार की जाती है कि औद्योगिक अथवा उच्च आय वाली अर्थव्यवस्थाओं की मुख्य समस्या व्यावसायिक दशाओं में स्थिरता (stability) लाने की होती है, जबकि अल्पविकसित अर्थव्यवस्था (underdeveloped economy) की मूलभूत आवश्यकताएँ हैं (i) तीव्र प्रगति, और (ii) ढाँचे सम्बन्धी परिवर्तन। उन्नत अर्थव्यवस्था में स्थायित्वीकरण (stabilisation) के एक प्रभावपूर्ण साधन के रूप में राजकोपीय नीति की महत्ता को स्वीकार किया जाने लगा है। इसीलिए अब यह माना जाता है कि उच्च आय वाले देशों के लिए आर्थिक नियोजन का अन्य कोई उपाय इतना प्रभावशाली नहीं है जितना कि एक सही राजकोपीय नीति को अपनाना।

### लोकवित्त तथा अल्पविकसित देश

#### (Public Finance and Underdeveloped Countries)

एक प्रकार से, विकसित तथा अल्पविकसित देशों में राजकोपीय नीति के लक्ष्य (objectives) लगभग समान ही होते हैं। उदाहरण के लिए, वाल्टर हेलर (Walter-Heller) का कहना है कि राजकोपीय नीति (fiscal policy) का उद्देश्य होता है—विनियोग में वृद्धि करना, आर्थिक स्थिरता कायम करना तथा घन व आय की असमानताओं को कम करना। ये उद्देश्य विनियोजित दक्षता (allocative efficiency), आर्थिक प्रगति, आर्थिक स्थिरता तथा अनुकूलतम आय-वितरण के आर्थिक उद्देश्यों से मूल रूप में भिन्न नहीं हैं।<sup>12</sup> परन्तु इस बात से इन्कार नहीं किया जा सकता कि उन्नत तथा कम विकसित अर्थव्यवस्थाओं के बीच कुछ मूलभूत विभिन्नताएँ निश्चित रूप में पाई जाती हैं। वास्तविकता यह है कि एक उन्नत अर्थव्यवस्था की मुख्य आर्थिक समस्या स्थिरता (stability) की होती है किन्तु अल्पविकसित अर्थव्यवस्था की मुख्य आर्थिक समस्या उत्पादन के साधनों की कमी तथा पूर्वी निर्माण व विनियोग की न्यूनता की होती है। कुछ राजकोपीय सिद्धान्त-वेत्ताओं का यह मत है कि अर्थव्यवस्था में राजकोपीय नीति सम्भवतः इसलिए प्रभावशाली नहीं होती क्योंकि ऐसे देशों में आधुनिक, आर्थिक एवं वित्तीय संस्थाएँ सुविकसित नहीं होतीं। परन्तु इस बात से इन्कार नहीं किया जा सकता कि अल्पविकसित अर्थव्यवस्था वाले देश में राजकोपीय नीति को एक सकारात्मक (Positive) तथा महत्वपूर्ण योग देना होता है।<sup>13</sup> उदाहरण के लिए, सर्वप्रथम राज्य से यह माँग की जाती है कि आर्थिक विकास की गति तेज करने के लिए वह एक सक्रिय (active) तथा महत्वपूर्ण योग प्रदान करे। विशेष रूप से आर्थिक जीवन के नियन्त्रण (control) एवं नियमन (regulation) के द्वारा यह देखा गया है कि नियन्त्रण का सबसे अधिक शक्तिशाली और सबसे बम अवाञ्छनीय अस्त्र जिसे कि राज्य आर्थिक विकास को तीव्र करने के लिए प्रयुक्त कर सकता है, यदि कोई हो सकता है तो वह राजकोपीय नीति ही है। दूसरे, एक अल्पविकसित देश

11. Van Philips : *Public Finance and Less Development Economics*, p. 83.

12. Walter Heller : *Fiscal Policies for Underdeveloped Economics*, in *Taxes and Fiscal Policy in Underdeveloped Countries*, p. 1.

13. R. J. Chelliah *Fiscal policy in underdeveloped countries*, p. 21-23.

के वे उपभोक्ता जिनके लिये उस वस्तु की माँग मूल्यसापेक्ष अथवा तोनवार है, उस फर्म से अपना सम्बन्ध विच्छेद कर सकते हैं। इसलिये कर लगी फर्म इस बात के लिए बाध्य हो जायेगी कि वह कर-भार को पूर्णतया स्वयं ही वहन करे। परन्तु सदा ही ऐसी स्थिति होती हो, ऐसी बात नहीं है। विशिष्ट बिज्री कर ऐसे पदार्थों पर लगाये जा सकते हैं जिनका स्थान लेने वाली कोई अन्य महत्वपूर्ण वस्तुएँ न हों। तम्बाकू और पेट्रोल पर लगाये जाने वाले कर इसके प्रत्यक्ष उदाहरण हैं। फिर, ऐसी वस्तुओं की माँग अत्यधिक भूतमनिरपेक्ष अथवा अत्यधिक लचकहीन (highly inelastic) होती है। अतः ऐसी वस्तुओं पर लगाये जाने वाले विशिष्ट बिज्री कर अन्तरित किये जा सकते हैं क्योंकि हो सकता है कि उन्हें उपभोक्ता के कर सम्बन्धी कोई विशेष प्रतिरोध का सामना न करना पड़े।

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि बिज्री कर सामान्यतः अन्तिम उपभोक्ताओं पर भारों की ओर को अन्तरित कर दिये जाते हैं। यह अन्तरण (shifting) अनिवार्य अथवा आदेश प्राप्त (mandatory) हो सकता है और बिज्री कर के विधान में इसका स्पष्ट उल्लेख हो सकता है। फिर, करान्तरण के विभिन्न तरीकों के बारे में एक ओर तो व्यवसायी लोगों को अनुभव प्राप्त हो जाता है और दूसरी ओर उपभोक्ता भी स्वयं ही बिज्री कर के तथ्य (fact) को स्वीकार करने लगते हैं। तथापि, कुछ परिस्थितियाँ ऐसी अवश्य हो सकती हैं जिनके अन्तर्गत इन करों का अन्तरण न हो सके और उत्पादक कर के भार को पूर्णतया अथवा अंशतया स्वयं ही वहन करने को बाध्य हो जायें। इन परिस्थितियों के उदाहरण निम्न हैं —

(क) बिज्री कर का क्षेत्र इतना सीमित हो कि वह केवल कुछ राज्यों (states) तक ही विस्तृत हो अथवा जिसके अन्तर्गत वैकल्पिक अथवा स्थानापन्न वस्तु (alternative or substitute good) पर कर न लगाये जा सके,

(ख) ऊँची लागत (high cost) की स्थिति में यह हो सकता है कि कम कुशल फर्मों का अन्तरण तब न कर सके जबकि उन्हें नीची लागत (low cost) तथा ऐसी अधिक कुशल फर्मों का सामना करना पड़े जिन्होंने कि बिज्री कर के भार को स्वयं ही वहन करने का निश्चय कर रखा हो, और

(ग) वे एकाधिकारी फर्म जो पहले से ही अधिकतम लाभ प्राप्त कर रही होती हैं।

ये तथा कुछ अन्य अपवाद (exceptions) ऐसे हैं जिनके बारे में यह माना जा सकता है कि इन्होंने इस आम धारणा के महत्व को कुछ कम किया है कि बिज्री करों की बाह्यता उपभोक्ताओं पर ही पड़ती है। पर इसके बावजूद, व्यावहारिक दृष्टि से ये अपवाद कोई विशेष महत्वपूर्ण नहीं हैं।

#### (४) सीमा करों की बाह्यता (The Incidence of Custom Duties)

विदेशी व्यापार पर लगाये जाने वाले सीमा-कर अथवा सीमा शुल्क दो प्रकार के होते हैं—(१) आयात-कर और (२) निर्यात कर। (१) आयात कर उन करों को कहते हैं जो विदेश में उत्पन्न वस्तुओं पर लगाये जाते हैं, और सामान्यतः आयातकर्ताओं (importers) से वसूल किये जाते हैं, यद्यपि इन करों के सम्बन्ध में सरकार की इच्छा यह होती है कि वे उपभोक्ताओं की ओर को अन्तरित कर दिये जायें (२) निर्यात कर देश में ही बनी उन वस्तुओं पर लगाये जाते हैं जो निर्यात की जाती हैं। इन करों की देयता (impact of the taxes) यद्यपि प्रारम्भ में निर्यातकर्ताओं (exporters) पर पड़ती है, तथापि उनके सम्बन्ध में इच्छा यह होती है कि वे निर्यात की गई वस्तुओं के विदेशी उपभोक्ताओं पर हास दी जाए। सीमा करों की बाह्यता के सम्बन्ध में सामान्य विचार यही व्यक्त किया जाता है कि यह कर लगी वस्तुओं के उपभोक्ताओं (consumers) पर ही पड़ती है। यह विचार एव दृष्टिकोण आमतौर पर स्वीकार किया जाता है, यद्यपि इससे सम्बन्धित अनेक महत्वपूर्ण मर्यादाओं का भी उल्लेख किया जाता है।

आयात कर की बाह्यता (incidence of import duty)—सर्वप्रथम हम आयात करों को लेते हैं। इन करों की बाह्यता के सम्बन्ध में कहा जा सकता है कि यह आयात करने वाले देश के उपभोक्ताओं पर पड़ती है। देश के उपभोक्ता जब तक उस वस्तु की माँग करते हैं

परस्पर क्रिया (inter action) पर निर्भर होती है। व्यावहारिक दृष्टि में, करान्तरण के मामले में, उत्पादन-कर लगी वस्तुओं की माँग की प्रकृति बड़ी महत्वपूर्ण होती है। भारत में, उत्पादन-कर तम्बाकू, माचिस, कपड़े तथा चीनी जैसी वस्तुओं पर लगाये गये हैं। ये वस्तुएँ विलासिता की वस्तुएँ नहीं हैं और आमतौर पर इनकी माँग मूल्यनिरपेक्ष अथवा संचकहीन होती है। परिणाम-स्वरूप, इन वस्तुओं पर लगाये जाने वाले उत्पादन-करों का अन्तरण अपेक्षाकृत सरल होता है।

बिक्री कर दो प्रकार के होते हैं, एक तो सामान्य बिक्री कर (general sales taxes) और दूसरे विशिष्ट अथवा चुनीदा बिक्री कर (special or selective sales taxes)। सामान्य बिक्री कर सभी प्रतियोगी वस्तुओं तथा सेवाओं पर समान रूप से पड़ते हैं किन्तु विशिष्ट अथवा चुनीदा बिक्री कर केवल कुछ खास-खास वस्तुओं पर ही लगाये जाते हैं। सामान्य बिक्री करों को सरलता से अन्तरण किया जा सकता है क्योंकि एक तो उनका क्षेत्र व्यापक होता है और दूसरे सभी प्रतियोगी वस्तुओं (competing goods) पर वे एक समान दर से लगाये जाते हैं। इससे उपभोक्ताओं की प्रतिरोध की बहुत थोड़ी छूट प्राप्त होती है और उसे इस कारण बड़ी हुई कीमत भदा करनी पड़ती है क्योंकि वे अपने उपभोग को अन्य कर न लगी वस्तुओं के लिए स्थानान्तरित नहीं कर सकते। फिर, सामान्य बिक्री कर के कानूनों में अन्तरण की स्पष्ट एवं अनिवार्य व्यवस्था होती है जिससे इनका अन्तरण और आसान हो जाता है। इसके अलावा एक बात यह है कि लोग चूँकि बिक्री कर लगाने के अभ्यस्त (accustomed) हो जाते हैं, अतः अन्तरण (shifting) को सामान्य स्थिति के रूप में स्वीकार करने लगते हैं। इसके साथ ही, व्यवसायी लोगों को भी सामान्य बिक्री करों के अन्तरण से सम्बन्धित विभिन्न तरीकों के सम्बन्ध में अधिक अनुभव प्राप्त हो जाता है। इसके अतिरिक्त, बिक्री कर से वस्तु की उत्पादन-लागत (cost of production) तथा बाजार में लाने की लागत बढ़ जाती है और इससे कर सगी फर्मों को कर के भार का अन्तरण करने की एक निश्चित प्रेरणा मिलती है। उपर्युक्त सभी स्थितियाँ यह प्रकट करती हैं कि सामान्य बिक्री करों का अन्तरण कितना सरल तथा सामान्य रूप से स्वीकृत है।

उत्पादन की दशाएँ तथा उसके साथ ही माँग की मूल्य सापेक्षता अथवा लोचनीयता की स्थितियाँ भी सामान्य बिक्री कर के अन्तरण की सम्भावनाओं पर प्रभाव डालती हैं। यदि कर लगा उद्योग एक प्रतियोगी उद्योग (competitive industry) है तो कर का अन्तरण अन्ततः केवल तभी होगा जबकि सबसे कम कुशल फर्म असफल हो जायेंगी और उसके फलस्वरूप कुल उत्पादन में कमी हो जायेगी। एकाधिकारी दशाओं के अन्तर्गत कर का अन्तरण इसलिये हो जायेगा क्योंकि एकाधिकारी अपने लाभ की अधिकतम करने के प्रयत्नों में जुटा रहता है। परन्तु यदि पूर्ण एकाधिकारी (absolute monopolist) यह समझता है कि अधिकतम लाभ देने वाली कीमत निर्धारित हो चुकी है तो हो सकता है कि वह कीमत में और वृद्धि करके उससे छेड़छाड़ पसन्द न करे और कर को स्वयं ही बहुत करने का निश्चय कर ले। अन्य सभी स्थितियों में करों का अन्तरण हो जायेगा, परन्तु करों का अन्तरण पूर्णरूप से होगा अथवा केवल आंशिक रूप से, यह बात माँग वक्र (demand curve) की प्रकृति पर निर्भर होगी—अर्थात् माँग की लोच जितनी अधिक होगी, कीमतों में वृद्धि उतनी ही कम होगी। फिर सम्भरण वक्र (supply curve) की प्रकृति भी—अर्थात् यह स्थिर है, वृद्धि पर है अथवा गिरावट पर, यह बात भी—कीमतों की वृद्धि को तथा करान्तरण को प्रभावित करेगी। एक स्थिर माँग-वक्र पर भी राशि के बराबर ही कीमत में वृद्धि की प्रेरित करेगी, ऊपर उठती हुई सम्भरण वक्र (rising supply curve) कीमत में कर की राशि मात्रा से अधिक वृद्धि का कारण बनेगी।

विशिष्ट अथवा चुनीदा बिक्री कर का अन्तरण कठिन हो सकता है। इसका कारण यह है कि ऐसे कर के लागू होने का क्षेत्र बड़ा सीमित होता है। यह अन्तरण कर लगी फर्म पर दो स्थितियों में बुरा प्रभाव डाल सकता है, एक तो तब जबकि वैकल्पिक वस्तुओं (alternative goods) पर कर नहीं लगाये जाते और दूसरे तब जबकि कर लगी वस्तुओं की माँग मूल्य सापेक्ष अथवा लोचदार होती है। ऐसी स्थिति में, कर लगी फर्म यदि कर लगाने के कारण कीमत में वृद्धि करती है तो वह दो प्रकार से घाटे में रहती है। एक तो इस प्रकार कि इस स्थिति में वस्तु का बाजार इसने हाथ से निकल जायेगा और प्रतियोगी फर्म जिनकी उत्पादित वस्तुओं पर कर नहीं लगा है, बाजार पर कब्जा कर लेंगी। दूसरे यदि फर्म कीमत में वृद्धि करती है तो उस फर्म



किया जा सकता है। मालिक उसे किस सीमा तक उपभोक्ताओं पर विवर्जित कर सकता है, यह विभिन्न परिस्थितियों पर निर्भर होगा। यह सभी जानते हैं कि प्रायः सभी राष्ट्रों में सामाजिक सुरक्षा की विभिन्न योजनाएँ होती हैं, जैसे—बीमारी भत्ता, बेकारी भत्ता, वृद्धावस्था पेंशन आदि।

#### (६) गृह कर की वाह्यता (Incidence of House Tax)

सामान्यतः नगरपालिका अपने नगर के मकानों पर कर लगाती है जिसे मकान या गृह कर कहते हैं। प्रायः इस कर का भार किरायेदार को ही सहन करना पड़ता है। जब मकानों की माँग बहुत अधिक होती है और पूर्ति बहुत कम होती है, तो कर का सारा भार किरायेदार को ही सहन करना पड़ता है। इसका कारण यह है कि मकान मालिक मकान का किराया बड़ा देता है जिसके परिणामस्वरूप गृह कर का भार किरायेदार के पास हस्तान्तरित हो जाता है। इसके विपरीत, यदि मकान की माँग लोचदार हो अर्थात् माँग के साथ-साथ पूर्ति भी पर्याप्त हो और किराये पर सरकारी नियन्त्रण हो तो गृह कर का भार मकान के मालिक की ही सहना पड़ेगा।

यदि विवर्तता मकान में रहता है तो कर द्वारा मकान का किराया बढ़ाने पर वह वस्तुओं के मूल्यों में वृद्धि कर देगा और इस प्रकार गृह कर का भार उपभोक्ताओं पर विवर्जित हो जायेगा।

#### वाह्यता तथा अन्तरण की परम्परागत विचारधारा का मूल्यांकन (Evaluation of the Conventional Concept of Incidence and Shifting)

अब तक हमने वाह्यता तथा अन्तरण की समस्या पर परम्परागत रीति के अनुसार विचार किया है। अब अब वाह्यता के कुछ आधुनिक विचारों का अध्ययन करने से पूर्व वाह्यता तथा अन्तरण के परम्परागत सिद्धान्त का मूल्यांकन करना लाभप्रद होगा।

परम्परागत विचारधारा (conventionally) के अनुसार “वाह्यता से आरम्भ कर के प्रत्यक्ष द्रव्य-भार (direct money burden) से है।”<sup>14</sup> यह परोक्ष द्रव्य-भार (indirect money burden) से तथा प्रायः एक परोक्ष वास्तविक भार (real burden) से भिन्न होता है। पर कुछ अर्थशास्त्रियों ने यह स्पष्ट किया है कि प्रत्यक्ष वाह्यता अथवा द्रव्य-भार तथा परोक्ष प्रभावों (indirect effect) के बीच किया जाने वाला यह भेद कितना कार्पनिक है क्योंकि कर लगने के कारण होने वाले सम्पूर्ण परिवर्तन को प्रत्यक्ष तथा परोक्ष प्रभावों में समुचित रूप से पृथक्-पृथक् किया ही नहीं जा सकता। किसी भी कर के वितरणात्मक प्रभावों (distributional effects) पर विचार करते समय यह बड़ा महत्वपूर्ण होता है कि इस पर अवर डालने वाले सभी तत्वों का अध्ययन किया जाए। केवल प्रत्यक्ष द्रव्य परिवर्तनों अथवा प्रत्यक्ष द्रव्य भार को ही कोई विशेष महत्व प्रदान करने जैसी कोई बात नहीं होनी चाहिए। जैसा कि मसग्रैव (Musgrave) ने कहा है कि, “सभी परिवर्तनों पर समायोजन (adjustment) के परस्पर निर्भर अर्थों के रूप में ही विचार किया जाना चाहिए—वह समायोजन जो सामान्य संतुलन (general equilibrium) की एक ही सामान्य व्यवस्था के अन्तर्गत कार्यशील हो।”<sup>15</sup>

वाह्यता की परम्परागत विचारधारा की दूसरी कमी इसकी यह गलत धारणा है कि प्रत्येक कर का अन्तिम भार अवश्य होता है। यह कहा जाता है कि हो सकता है कि कर लगाये जायें, हटा लिए जायें और स्थानांतरण कर लगा दिये जायें, परन्तु फिर भी कर का कोई भार न पड़े और वह इन मानों में कि सार्वजनिक उपयोग के लिए साधनों का कोई स्थानान्तरण नहीं हुआ। अन्य शब्दों में, दो प्रकार के कर हो सकते हैं—एक तो वे जिनके द्वारा साधनों का गैर-सरकारी उपयोग में सरकारी उपयोग की ओर स्थानान्तरण होता है और दूसरे वे जिनके द्वारा ऐसा कोई स्थानान्तरण नहीं होता है। वाह्यता की परम्परागत विचारधारा जिसके अन्तर्गत कर के अन्तिम

14. “Incidence of a tax is the direct money burden of a tax.”

15. R. A. Musgrave : The Theory of Public Finance, p. 238, “The changes must all be considered as interdependent parts of the adjustment, proceeding in one and the same system of general equilibrium.”

और आयात की हुई उस वस्तु को देश में उत्पादित वस्तु से थोड़ा सस्ता है तब तक ही वे आयात करो के कारण उसकी कीमत ऊँची होने के बावजूद उसे खरीदने को तैयार रहते हैं। अतः आयात करो के अन्तरण (shifting) को सामान्यतया उपभोक्ताओं द्वारा स्वीकार कर लिया जाता है पर इसके साथ ही, आयात करो का अन्तरण प्रतियोगिता की प्रकृति (nature of competition) पर भी निर्भर होता है। यदि आयात शुल्क कम है और उनसे आयातों पर कोई रोक नहीं लगती है, तो प्रतियोगिता के अभाव में आयातकर्ता कर को अन्तरित कर देगा, और यदि उसे प्रतियोगिता का सामना करना पड़ता है (चाहे वह प्रतियोगिता वास्तविक हो अथवा सम्भावित) तो वह वस्तु की कीमत को उस मात्रा तक बढ़ायेगा जो कि विदेशी उत्पादकों द्वारा प्राप्त किये जाने वाले प्रतियोगी लाभ को निष्प्रभावी बना दे। यदि प्रतियोगिता की स्थिति वर्तमान है तो यह हो सकता है कि आयातकर्ता कर-भार को उपभोक्ताओं पर डालने में समर्थ न हो। परन्तु कुछ विशेष परिस्थितियों में पीछे की ओर अन्तरण सम्भव हो सकता है, अर्थात् यह कि विदेशियों को वह कर अदा करने को बाध्य किया जा सकता है। आयात की गई वस्तु की माँग यदि मूल्यसापेक्ष अथवा लोचदार (elastic) है और यदि आयातक देश (importing country) उस वस्तु में महत्वपूर्ण खरीदार है तो आयात कर पीछे की ओर अन्तरित कर दिया जायेगा, और कम से कम आंशिक रूप से वह उस वस्तु के विदेशी उत्पादकों पर अन्तरित किया जायेगा। इसका कारण यह है कि वस्तु की कीमत में आयात कर के बराबर मात्रा में वृद्धि करने का परिणाम यह होगा कि उस वस्तु की माँग कम हो जायेगी और इस प्रकार उस उत्पादक देश में उस वस्तु के उत्पादन पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा। इन विशिष्ट परिस्थितियों को छोड़कर अन्य दशाओं में आयात करो से कर लगी वस्तुओं की कीमतें बढ़ जाती हैं और इस प्रकार कर की बाह्यता आयात करने वाले देश के उपभोक्ताओं द्वारा वहन की जाती है।

अन्य देशों की तरह, भारत में भी यह हो सकता है कि आयात कर लगने के कारण वस्तु की कीमत में कर की दर से भी अधिक वृद्धि हो जाये। यदि ऐसा होता है तो यह जरूरी नहीं कि इसका अर्थ सदा ही यह हो कि सारा का सारा ही कर अन्तरित कर दिया गया है। इसका अर्थ यह भी हो सकता है कि विदेशी वस्तुओं पर प्रतिवन्ध से स्थानीय उत्पादकों को उत्पादन बढ़ाने का प्रोत्साहन मिला और इससे वे धीरे धीरे एकाधिकारी हो जाते हैं (और इसी कारण ऊँची कीमतें वसूल करते हैं) अथवा देशी उत्पादकों की कार्यक्षमता घट जाने के कारण चूँकि उत्पादन लागत में वृद्धि हो जाती है। अतः वस्तु की कीमतें भी बढ़ जाती हैं।

**निर्यात कर की बाह्यता (Incidence of export duty)**—ऐसे ही तर्क निर्यात करो की बाह्यता के सम्बन्ध में भी दिये जा सकते हैं। इन करो से निर्यात की जाने वाली वस्तुओं की कीमतें बढ़ जाती हैं और इस प्रकार कर की बाह्यता विदेशियों पर डाल दी जाती है। तथापि यदि विदेशी बाजार प्रतियोगी बाजार (competitive market) है तो वहाँ वस्तु की कीमत केवल इस आधार पर नहीं बढ़ाई जा सकती कि निर्यात करने वाले देश ने उस वस्तु पर निर्यात कर लगा दिये हैं। उस स्थिति में कर का भार स्वयं निर्यातकर्ताओं को ही वहन करना होगा। इसके विपरीत, यदि निर्यात करने वाले देश को निर्यात की वस्तु के सम्बन्ध में एकाधिकार प्राप्त है अथवा यदि वह सबसे अधिक महत्व वाला निर्यातक देश है, अथवा यदि वह सम्बन्धित वस्तु एक ऐसा महत्वपूर्ण कच्चा माल (raw material) है जिसकी विदेशों में आवश्यकता है, अर्थात् चाहे वह कठ लीजिए कि उस वस्तु की माँग मूल्य निरपेक्ष अथवा लचकहीन (inelastic) है तो निर्यात कर आगे की ओर विदेशी उपभोक्ताओं पर अन्तरित किये जा सकते हैं। इसके अलावा अन्य सभी परिस्थितियों में, कर का भार या तो स्वयं निर्यातकों को ही वहन करना होगा अथवा वे उस कर-भार को देश में ही उस वस्तु के उत्पादकों पर पीछे की ओर अन्तर्गणित कर देंगे।

#### (५) सामाजिक सुरक्षा की बाह्यता (Incidence of Social Security) .

सामाजिक सुरक्षा की योजनाओं के हेतु मालिकों व श्रमिकों के द्वारा अशदान किया जाता है। श्रमिकों का अशदान तो उनके पारिश्रमिक पर लिया जाता है। मालिकों का अशदान श्रमिकों की इकाई के अनुसार उन पर होता है। मालिकों व श्रमिकों के अशदान का कर भार उद्योगों में श्रमिकों की माँग एवं पूति को सापेक्षित लोच द्वारा निर्धारित होता है। यदि श्रमिकों की माँग पूति की तुलना में अधिक लोचदार है तो कर भार मालिकों पर हस्तान्तरित

विशेष रूप से नट विकसल (Knut Wicksell), को वाह्यता का एक नया भिन्न अर्थ देने का श्रेय प्राप्त है।

### वाह्यता की नवीन विचारधारा<sup>17</sup> (A new Concept of Incidence)

उर्सला हिक्स, मसखेव तथा कुछ अन्य लेखकों ने स्वीडन के अर्थशास्त्रियों—विशेष कर विकसल का अनुसरण करते हुए वाह्यता को एक नयी दिशा प्रदान की है। इन लेखकों के अनुसार “वाह्यता” का अर्थ है आय के वितरण में होने वाले परिवर्तन जो कराधान तथा सरकारी व्यय (अर्थात् बजट-नीति) में होने वाले परिवर्तनों के फलस्वरूप उत्पन्न हो। यह कहा जाता है कि जब कभी बजट-नीति में परिवर्तन किया जाता है, तो तीन महत्वपूर्ण प्रभाव दृष्टिगोचर होते हैं : (क) संपत्तियों के स्थानान्तरण में परिवर्तन (जनता से सरकार की ओर की) (ख) कुल उत्पादन सम्बन्धी प्रभाव, और (ग) लोगों के बीच आय के वितरण पर पड़ने वाले प्रभाव। “वाह्यता” शब्द का उपयोग तीसरे प्रकार के प्रभाव के लिए किया जाता है। यह विचार वाह्यता की उस परम्परागत विचारधारा से स्पष्टतः विस्तृत बिन्दु है जिसमें वाह्यता को कर का द्रव्य-भार माना जाता है और यह पता लगाया जाता है कि इस भार को अन्ततः कौन वहन करता है। इसके अतिरिक्त, नई विचारधारा उन सभी वितरण सम्बन्धी परिवर्तनों का उल्लेख करती है जो कि सरकार की आय तथा व्यय दोनों में हो होने वाले परिवर्तनों के कारण उत्पन्न हो सकते हैं, परन्तु परम्परागत विचारधारा (traditional concept) ने सरकारी व्यय के पक्ष को पूर्णतया उपेक्षित कर दिया है।

यहाँ हम वाह्यता से सम्बन्धित ऐसी पाँच भिन्न-भिन्न विचारधाराओं का उल्लेख कर सकते हैं जोकि विभिन्न प्रकार की बजट-नीतियों पर निर्भर होती है।

कर वाह्यता (Tax Incidence)

मान लीजिए, केवल कर-नीति (tax policy) में होने वाले परिवर्तनों पर ही विचार किया जाता है और सरकारी व्यय (public expenditure) स्थिर अथवा अपरिवर्तनीय रहता है। कर नीति में परिवर्तन अथवा समायोजन किसी एक विशेष कर में होने वाले परिवर्तन के कारण हो सकते हैं, जैसे कि आय-कर की दरों में कमी अथवा वृद्धि करना। वितरण में होने वाले इस प्रकार के परिवर्तन को विशिष्ट कर वाह्यता (specific tax incidence) कहा जाता है। उदाहरण के लिए, पूर्ण रोजगार की दशाओं में अन्तर्गत, यदि आय-कर की दरों में कमी कर दी जाए तो उसके फलस्वरूप लोगों के हाथ में अधिक आय आ जायेगी जिससे वस्तुओं तथा सेवाओं के प्रति उनकी माँग बढ़ सकती है। इससे वस्तु की कीमत में तथा उसकी लागतों में वृद्धि सम्भव हो सकती है और यह वृद्धि अधिक सरकारी खर्च की प्रोत्साहन देगी जिससे कि वास्तविक ऋण का पूर्वस्तर बचाना संभव हो सके। इस प्रकार स्फीति (inflation) की स्थिति उत्पन्न हो जायेगी। इसी तरह, यदि आय-कर की दरों में वृद्धि कर दी जाए तो उससे गैर सरकारी खर्च में कमी करने की प्रोत्साहन हो जायेगी। स्फीति तथा अवस्फीति, दोनों ही आय के वितरण को प्रभावित करती हैं। उदाहरणतः, अवस्फीति (deflation) से आय तथा घन निधन लोगों की ओर से घनी व्यक्तिओं की ओर की स्थानान्तरित होता है। इस प्रकार, दो प्रकार की ऐसी वाह्यता होती है जो कि वास्तव में स्थिति को और जटिल बना देती है—पहली वाह्यता वह है जो किसी विशेष कर में परिवर्तन के कारण उत्पन्न होने वाली वाह्यता (specific incidence) यद्यपि प्रकटतः बड़ी सख्त दिखाई देती है, पर संपादन में बड़ी जटिल होती है।

दूसरे प्रकार की वाह्यता को ‘भेदभूतक कर वाह्यता’ (differential tax incidence) कहा जा सकता है जो कि वितरण सम्बन्धी उन परिवर्तनों की ओर संकेत करती है जो उस समय घटित होते हैं जबकि एक कर के स्थान पर दूसरा कर यह मानते हुए लगाया जाता है कि दोनों ही

17. See R. A. Musgrave op. cit., Chapter 10 and Ursula Hicks Public Finance, Chapter XVI.

भार (ultimate burden) के स्थान को केन्द्रित किया जाता है, इन दूसरे प्रकार के करों पर, संभव है, लागू न हो।

वाह्यता की परम्परागत विचारधारा के सम्बन्ध में एक तीसरी कठिनाई यह है कि यह करों के प्रत्यक्ष द्रव्य भार पर तो विचार करती है परन्तु व्यक्तियों की वास्तविक आय में होने वाले सभी परिवर्तनों की उपेक्षा कर देती है। यदि सब कहा जाए तो व्यक्ति के सम्बन्ध में कर की वाह्यता का विश्लेषण दो भिन्न-भिन्न पहलुओं में किया जाना चाहिए क्योंकि प्रत्येक व्यक्ति जहाँ आय कमाने वाला (earner) होता है वहाँ वह खर्च करने वाला (spender) भी होता है। अतः व्यक्ति की वास्तविक आय (real income) में होने वाले परिवर्तनों में निम्न को सम्मिलित किया जाना चाहिए :—

(क) व्यक्तियों द्वारा बेची जाने वाली सेवाओं की विशुद्ध कीमतों (net prices) में (कर के पश्चात्) होने वाले परिवर्तन—अर्थात् कर लगने के फलस्वरूप, मजदूरियों, बेतमों, लानों, ब्याजों तथा किराओं में होने वाले परिवर्तन।

(ख) व्यक्तियों द्वारा खरीदी जाने वाली वस्तुओं तथा सेवाओं की कुल कीमतों (gross prices) में होने वाले परिवर्तन। इस सम्बन्ध में जो बात वस्तुतः महत्वपूर्ण है वह यह कि वितरण में अन्तिम परिवर्तन क्या हुए, यह नहीं कि कैसे हुए। अन्य शब्दों में, वास्तविक आय में परिवर्तन कर लगे अथवा करमुक्त पदार्थों (goods) अथवा उपादानों (factors) की कीमतों के परिवर्तनों द्वारा हो सकते हैं, या वे परिवर्तन प्रत्यक्ष अथवा परोक्ष तरीके से हो सकते हैं, अथवा वे व्यक्ति के बजट के आय-पक्ष अथवा व्यय-पक्ष, दोनों में से किसी के द्वारा भी उत्पन्न हो सकते हैं। किन्तु परम्परागत विचारधारा में इन तथ्यों एवं विचारों की उपेक्षा कर दी गई है।

चौथे, वाह्यता की परम्परागत विचारधारा में यह माना गया है कि कर लगने से किसी न किसी को हानि उठानी होती है और वाह्यता की समस्या यही है कि उस व्यक्ति का पता लगाया जाए जो उस हानि को सहन करता है। पर वास्तव में, वितरण सम्बन्धी उस परिवर्तन का विश्लेषण करते समय, जो कि बजट नीति में समायोजन करने के फलस्वरूप उत्पन्न होते हैं, असंग-अलग व्यक्तियों को होने वाले लाभों एवं हानियों, दोनों पर ही विचार किया जाना चाहिए। यदि यह मान लिया जाता है कि कर-परिवर्तनों के फलस्वरूप गैर-सरकारी उपयोग के लिए उपलब्ध साधनों में कोई कमी नहीं हुई है, तो समाज में जहाँ कुछ को हानियाँ होंगी वहाँ कुछ को लाभ भी होंगे। यदि कराधान (taxation) तथा सरकारी व्यय, दोनों पर साथ-साथ विचार किया जाए तो उससे जहाँ हानियाँ सामने आयेंगी वहाँ लाभ अथवा उपलब्धियाँ (gains) भी सामने आयेंगी। अतः यह आवश्यक है कि वाह्यता की समस्या के अध्ययन में जहाँ कर लगने के फलस्वरूप होने वाली हानि को सम्मिलित किया जाए, वहाँ उन लाभों एवं उपलब्धियों का भी ध्यान रखा जाए जो सरकारी व्यय के कारण कुछ लोगों को प्राप्त होती हैं। इस सम्बन्ध में, मसरोवे का मत है कि “हम यह कभी नहीं कर सकते कि हानि की कुछ विनिष्ट मद्यों का ही उल्लेख करें और उनका सम्बन्ध नये कर के भार से अथवा साधनों के नये स्थानान्तरण की सागत से जोड़ दें, अथवा अन्य लाभों एवं हानियों को परोक्ष प्रभावों के स्तर पर लाकर छोड़ दें। इसके विपरीत हमें वितरण में होने वाले उन समस्त परिवर्तनों पर ही विचार करना चाहिए जिनमें सभी व्यक्तिगत लाभ तथा हानियाँ सम्मिलित हों।”<sup>16</sup>

### निष्कर्ष (Conclusion)

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि वाह्यता की परम्परागत विचारधारा दोषपूर्ण है अतः अच्छा यह होगा कि वित्त की सतिषूत व्यवस्था (compensatory system of finance) के सदर्भ में, जो कि बड़ी अस्पष्ट है, इस विचारधारा को और व्यापक अर्थ में लिया जाए। स्वीडन के अर्थशास्त्रियों,

16. R. D. Musgrave 'op. cit.', p. 30, "We can never point to particular items of loss and identify these with the burden of the new tax or the cost of the new resource transfer while reducing other gains or losses the status or indirect effects. Rather we must consider the entire change in distribution including all individual gains as well as losses."

प्रकार हम प्रयोग करते हैं वह तो उन परिवर्तनों तक ही सीमित है जो गैर-सरकारी उपयोग में काम आने वाली आय के वितरण में होते हैं।<sup>18</sup>

**संतुलित बजट वाह्यता (Balanced Budget Incidence) .**

अन्त में, हम वितरण सम्बन्धी उन परिवर्तनों का भी उल्लेख कर सकते हैं जिनके कारण कर तथा व्यय, दोनों से ही सम्बन्धित नीतियों में हेर-फेर करनी होती है। उदाहरण के लिए, सरकारी व्यय में ऐसा परिवर्तन हो सकता है जो साधनों के स्थानान्तरण के स्तर में ही परिवर्तन कर दे और इसके कारण कर सम्बन्धी ढाँचे में रहोवदल करनी पड़ सकती है जो कि वांछित वित्त के लिए आवश्यक हो। वितरण में होने वाले इन परिवर्तनों को ही 'संतुलित बजट वाह्यता' (balanced budget incidence) कहा जा सकता है। वाह्यता की यह विचारधारा सर्वोत्तम मानी जाती है क्योंकि यह "वाह्यता के सरल व सामान्य अर्थ के सबसे निकट है और सरकारी सेवाओं की लागत को समूह के उन सदस्यों के बीच बाँट देती है जो सरकारी व्यय में प्रत्यक्ष अथवा परोक्ष रूप में लाभ उठाते हैं।"

### कुछ चुने हुए संदर्भ ग्रन्थ

|   |                 |  |
|---|-----------------|--|
| 1 | R A Musgrave    | The Theory of Public Finance, Chapter 10                   |
| 2 | Otto Von Mering | The Shifting and Incidence of Taxation Chapters III-V & XI |
| 3 | John            | Government Finance Chapter 16                              |
| 4 | Hugh Dalton     | Public Finance, Chapters VII & VII                         |
| 5 | Ursula Hicks    | Public Finance, Chapter XVI                                |
| 6 | E H Plank       | Public Finance   |
| 7 | Duncan Blank    | Incidence of Income Taxes                                  |
| 8 | Seligman        | The shifting and Incidence of Taxation, Chapter I          |

### UNIVERSITY QUESTIONS

- १ कर भार से क्या आशय है ? कर भार के विभिन्न सिद्धान्तों का वर्णन कीजिये।  
What is meant by incidence of tax ? Mention the various theories of incidence of tax
- २ "वस्तुओं पर लगे सभी करों का भार पूर्णतः उपभोक्ताओं पर पड़ता है।" इस कथन की सत्यता की जाँच कीजिये।  
"The incidence of all taxes on commodities is entirely on consumers"  
Examine the validity of this statement

18 . मसग्रैव ने प्रदर्शित किया है कि वस्तुओं व सेवाओं पर किया गया सरकारी व्यय निजी उपयोग के लिए उपलब्ध होने वाली सापेक्षिक आय के निर्धारण में किस प्रकार हस्तक्षेप करता है। परन्तु उनके अनुसार, सापेक्षिक आयदैनियाँ केवल सरकारी व्यय का ही प्रत्यक्ष परिणाम नहीं होती, अपितु "सरकारी व्यय की नीतियों का केवल गौण उत्पादन मात्र होती है।" दूसरी ओर, कर तथा उसके अन्तरण की नीति का मुख्य उद्देश्य वितरण को प्रभावित करना होता है और इसी कारण "वितरण सम्बन्धी परिवर्तन अथवा वाह्यता की समस्याओं का वितरण की नीति के साथ घनिष्ठ सम्बन्ध होता है।"

करो से प्राप्त द्रव्य-आय बराबर है। जब एक कर के स्थान पर दूसरा कर लगाया जाता है जिसमें कुल द्रव्य-आय पूर्ववत् रहती है तो उसका अर्थ यह होता है कि सरकारी व्यय की मात्रा पूर्ववत् रहेगी और यह कि वस्तुओं एवं सेवाओं की सरकारी तथा गैर-सरकारी माँग में कोई परिवर्तन नहीं है। तथापि, विभिन्न प्रकार के कर गैर-सरकारी माँग को विभिन्न प्रकार से प्रभावित करते हैं और इस प्रकार मूल्य-स्तर को भिन्न-भिन्न प्रकार से प्रभावित करते हैं। इस स्थिति में, द्रव्य के रूप में सरकारी व्यय में अनिवार्यतः परिवर्तन होगा बशर्त कि वास्तविक व्यय के स्तर को बनाये रखा है। इस प्रकार, दोनों करो की द्रव्य-आय एक समान होने की गारंटी पर आधारित भेदमूलक कर वाह्यता की परिभाषा, संभव है, इतनी अच्छी सिद्ध न हो। भेदमूलक कर वाह्यता की परिभाषा करने का दूसरा तरीका यह है कि दोनों ही करो के वितरण सम्बन्धी परिणामों में अन्तर पर विचार किया जाय और समान आय-प्राप्ति की व्यवस्था की जाए। इसका अर्थ यह है कि दोनों में से प्रत्येक प्रकार के कर के अन्तर्गत जो मूल अथवा सापेक्षिक कीमतें प्रचलित होती हैं उनके आधोन सरकार के निश्चित वास्तविक खर्चों की वित्तीय व्यवस्था के लिए उस कर से प्राप्त द्रव्य-आय पर्याप्त है। भेदमूलक कर वाह्यता की विचारधारा उस समय के लिए वास्तव में महत्वपूर्ण है जबकि अर्थव्यवस्था (economy) के स्थिरोकरण (stabilisation) के सदर्भ में एक समुचित कर-नीति पर विचार किया जा रहा हो।

### व्यय वाह्यता (Expenditure Incidence)

यदि कर स्थिर रहे जाएँ—अर्थात् कर-निर्धारण का मूल तथा दरो का ढाँचा अपरिवर्तित रहे—और सरकारी व्यय में परिवर्तन हो तो कुछ वितरण सम्बन्धी प्रभाव अवश्य दृष्टिगोचर होंगे। इसे ही व्यय वाह्यता कहा जा सकता है। यदि सरकारी व्यय द्रव्य के रूप में घटता या बढ़ता है तो सरकारी उपयोग की ओर की साधनों के स्थानान्तरण में कमी या वृद्धि होगी। सरकारी व्यय में होने वाले परिवर्तनों के फलस्वरूप लोगों की आय में होने वाले ये परिवर्तन ही 'विशिष्ट व्यय वाह्यता' (specific expenditure incidence) के नाम से पुकारे जाते हैं। मान लीजिए किसी विशिष्ट समय में, सरकारी व्यय में वृद्धि होती है, तो इसका अर्थ होगा कि जनता के हाथों में सामान्यतः अधिक आय आ जाएगी। परन्तु सरकारी व्यय में वृद्धि के साथ ही वस्तुओं तथा सेवाओं में भी वृद्धि की आशा की जा सकती है और इससे स्फीति सम्बन्धी स्थिति (inflationary situation) उत्पन्न हो सकती है। इसी प्रकार सरकारी व्यय में कमी होने से न केवल लोगों द्वारा प्राप्त की जाने वाली आय में ही कमी होगी बल्कि अवस्फीति सम्बन्धी शक्तियाँ (deflationary forces) उत्पन्न हो जाएंगी। इस प्रकार, जब व्यय में परिवर्तन होता है तो वितरण सम्बन्धी प्रभाव दो प्रकार से प्रकट होते हैं (क) सरकारी व्यय के कारण होने वाले परिवर्तन और (ख) उस स्फीति तथा अवस्फीति के कारण होने वाले परिवर्तन जो कि सरकारी व्यय के परिवर्तनों के फल-स्वरूप ही उत्पन्न हो सकती हैं। इस प्रकार, 'विशिष्ट व्यय वाह्यता' की विचारधारा में भी वही बर्नियाँ पाई जाती हैं जो कि 'विशिष्ट कर वाह्यता' में पाई जाती हैं।

सरकारी व्यय के परिवर्तनों से ही सम्बद्ध स्फीति (inflation) तथा अवस्फीति (deflation) की वाह्यता से बचने के लिए, दृढ़ सरकारी व्यय के परिवर्तनों पर विचार तो करना चाहिए परन्तु ऐसा संतुलित बजट के ढाँचे के अन्तर्गत ही होना चाहिए। इसका अर्थ यह होगा कि सरकारी व्यय में किसी एक दिशा में जो वृद्धि होगी वह अन्य दिशा में होने वाली सरकारी व्यय की कमी द्वारा निष्प्रभावी बना दी जाएगी। ऐसे सरकारी व्यय के वितरण सम्बन्धी प्रभावों को ही 'भेद मूलक व्यय वाह्यता' (differential expenditure incidence) की मंता दी जा सकती है। मसप्रैवे का तो यह मत है कि विशिष्ट (specific) तथा भेदमूलक, दोनों ही प्रकार की कर वाह्यता वास्तव में इतनी उपयोगी अथवा रुचिकर नहीं है जितनी भेदमूलक कर वाह्यता की विचारधारा है। मसप्रैवे (Musgrave) के ही शब्दों में, "वाह्यता की समस्या स्वाभाविक रूप से ही, वस्तुओं तथा सेवाओं पर सरकारी व्यय में परिवर्तनों की इतनी नहीं है जितनी कि कर में तथा स्थानान्तरण की नीति (transfer policy) में होने वाले परिवर्तनों में अधिक रुचि लेने की है। सरकारी सेवाओं द्वारा प्रदान किए जाने वाले लाभ जहाँ वितरणात्मक महत्व रख सकते हैं, विशेष रूप से उच्च आवश्यकताओं की स्थिति में, वहाँ ये लाभ वाह्यता का अर्थ नहीं होते। इस 'शब्द' का जिस

## कराधान के आर्थिक प्रभाव (Economic Effects of Taxation)

वैसे हम विभिन्न प्रकार के करों का वर्णन करते समय पीछे सभी महत्वपूर्ण करों में से प्रत्येक के आर्थिक प्रभावों का उल्लेख कर चुके हैं। इस अध्याय में हम उन्हीं प्रभावों का, जिनका बिना बहने ही काफी विस्तार से वर्णन कर चुके हैं, संक्षेप में उल्लेख करेंगे।

सर्वप्रथम तो हम इस बात का उल्लेख करेंगे कि कराधान (taxation) सहित लोकवित्त (public finance) की विचारधाराओं में कितना अपूर्ण परिवर्तन हुआ है। एक समय ऐसा भी था जब अर्थशास्त्री लोकवित्त के बारे में एक सीमित दृष्टिकोण ही अपनाते थे। परन्तु कीन्स (Keynes) ने जो आर्थिक विचारधारा प्रस्तुत की थी उसमें क्रान्तिकारी परिवर्तन होने के साथ ही साथ लोकवित्त की विचारधारा में भी काफी परिवर्तन हो गया। पहले लोग कराधान को जहाँ राजस्व का केवल एक स्रोत मान ही समझते थे, वहाँ अब इसका उपयोग एक ऐसे अस्त्र के रूप में किया जाता है जो कि आय के उत्पादन तथा वितरण को एक देश में स्थिति (inflation) तथा अवस्थापति (deflation) की स्थिति को प्रभावित कर सकता है और साथ तो यह है कि आर्थिक क्रियाओं का ऐसा कोई पहलू नहीं है जो कराधान द्वारा प्रभावित न होता हो। जहाँ प्राचीन लेखक कराधान की आर्थिक तटस्थता (economic neutrality)<sup>1</sup> का उल्लेख किया करते थे, वहाँ अधिकतर आधुनिक लेखक, जिन्होंने क्रियोजित वित्त (functional finance) की विचारधारा में अपना योगदान किया है, यह मत प्रकट करते हैं कि सरकारी व्यय और कराधान, दोनों ही ऐसे महत्वपूर्ण साधन हैं जिनके द्वारा आर्थिक जीवन एवं आर्थिक क्रियाओं में स्थिरता लाई जा सकती है और तेजी व मंदी की चारुवारता को रोका जा सकता है। इन लेखकों के मत में, इस सम्बन्ध में राजस्व या सरकारी आय (revenue) का तत्त्व कोई विचारणीय तत्व नहीं है और स्वयं कराधान भी केवल मौल्य महत्व रखता है। राजव्योपीय अधिकारियों का मुख्य लक्ष्य होता है आर्थिक स्थिरता (economic stability) को बनाये रखना। इस नीति को कार्यान्वित करने के लिए सरकारी प्राथमिकता

1. डास्टन ने, जिसकी लोकवित्त पर लिखी पुस्तक इंग्लैण्ड तथा राष्ट्रमण्डल देशों में अभी हाल तक इस विषय की प्रसिद्ध पाठ्यपुस्तक मानी जाती थी, लिखा है कि "आर्थिक दृष्टिकोण से कराधान की सबसे अच्छी व्यवस्था वह है जो सबसे अच्छे तथा कम से कम बुरे आर्थिक प्रभाव डालती है।"

३. "किसी वस्तु पर लगाये गये कर का प्रत्यक्ष मौद्रिक भार क्रेता और विक्रेता के बीच उस वस्तु की मांग और पूर्ति के लोच के अनुपात में विभाजित किया जाता है।" (डाल्टन)। इस कथन की विवेचना कीजिये और बताइए कि एकाधिकार में सगे करो को कर भार के सिद्धान्त के आधार किस प्रकार संशोधित किये जाने चाहिये?

"The direct money burden of a tax imposed on any object is divided between the buyers and the sellers in the proportion of the elasticity of supply of the object taxed to the elasticity of demand for it." (Dalton). Discuss and consider how far the theory of incidence should be modified in the cases of taxes on monopolies?

४. भारत के सम्पत्ति कर, आयात एवं निर्यात कर तथा वस्तु कर के कर भार की व्याख्या कीजिये।

Discuss the incidence of property tax, export and import duties and commodity taxes in India

५. औपचारिक एवं प्रभावी कर भार से आप क्या समझते हैं? प्रतियोगी एवं एकाधिकारी दशाओं में कर-भार का वितरण कीजिये।

What do you understand by formal and effective incidence of taxation? Analyse the incidence of outlay taxes under competitive and monopoly conditions

६. आप कर भार से क्या समझते हैं? दर्शाइये कि किस प्रकार कर भार अन्ततः 'अतिरेक' पर पड़ता है?

What do you understand by incidence of taxation? Show how incidence of a tax falls on 'surplus'?

७. "किसी कर का विवर्तन हो सकता है या नहीं, यह किसी प्रतिपक्षी की शक्ति पर निर्भर करता है जिसके द्वारा उसका विवर्तन रोका जा सकता है। यह रक्षात्मक शक्ति मांग और पूर्ति के लोच द्वारा प्रदर्शित होती है।" (टैलर) विवेचना कीजिए।

Whether or not a tax can be shifted will depend upon the strength of the defence which can be maintained against shifting. The strength of this defence is reflected in the elasticity of demand and supply." (Taylor) Discuss

८. किसी एक वस्तु विशेष का कर-भार समझाइये जबकि वह (अ) पूर्ण प्रतियोगिता तथा (ब) एकाधिकार की स्थिति में उत्पन्न की जा रही हो।

Discuss the incidence of a tax on a particular commodity produced (a) under conditions of perfect competition, and (b) under conditions of monopoly

९. "कर भार का टाला जाना केवल मूल्य संरचना के द्वारा ही सम्भव है।" व्याख्या कीजिये तथा कर-भार तथा उसके विवर्तन को स्पष्ट कीजिये।

The shifting of a tax comes about through price transaction." Discuss and illustrate this statement, explaining the meaning of shifting and incidence of taxes.

१०. विभिन्न भारतीय करो के कर भार टालने की समस्या का विवेचन कीजिये।

Discuss the problems of the shifting of the incidence of tax in respect of the different taxes levied in India



की मूल समस्या पूँजी के संचय की होती है और यह कार्य कराधान के द्वारा किया जा सकता है। जैसा कि नर्कसी (Nurkse) ने कहा है “भेरा विश्वास है कि कम विकसित देशों में पूँजी के निर्माण की समस्या को हल करने में लोकवित्त को नई महत्ता प्राप्त हुई है।”<sup>24</sup> अन्त में, लोकतन्त्रीय नियोजन (democratic planning) में भी राजकीय नीति को एक महत्वपूर्ण योग देना होता है। वित्तीय योजना (financial plan) भी उतनी ही महत्वपूर्ण होती है जितनी कि भौतिक योजना (Physical plan), और वित्तीय योजना को क्रियान्वित करना, स्पष्टतः इस बात पर निर्भर होता है कि राजकीय कार्यवाहियों का उपयोग किस प्रकार किया आ रहा है।

### निष्कर्ष (Conclusion) -

इस प्रकार, स्पष्ट है कि लोकवित्त का बड़ा भारी महत्व है और प्रत्येक दशवर्षी (decade) के साथ इसका महत्व इसलिये और अधिक बढ़ता जा रहा है, क्योंकि अनेक कारणोंवश राज्य में बहुत से कार्यों का उत्तरदायित्व अपने ऊपर लेना और लोगों के आर्थिक जीवन में उल्लेखनीय रूप से भाग लेना प्रारम्भ कर दिया है।

### कुछ चुने हुए संदर्भ ग्रन्थ

1. Ursula Hicks A Study in Public Finance Chapter I.
2. H. Dalton Public Finance, Chapter II.
3. Harold Groves Financing Government, Chapter I.
4. Water Heller Fiscal Policies in Underdeveloped Economies, Chapter I
5. R. Nurkse Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries
6. Pigou A Study of Public Finance.
7. C. F. Bastable Public Finance.

### विश्वविद्यालयीय प्रश्न (UNIVERSITY QUESTIONS) :

१. लोकवित्त की परिभाषा दीजिए तथा इसके क्षेत्र की विवेचना कीजिए।  
Define Public Finance and discuss its scope
२. राजस्व के स्वरूप एवं योगदान की विवेचना कीजिए।  
Examine the nature and role of Public Finance
३. किसी राष्ट्र के आर्थिक जीवन पर राज्य लोकवित्त द्वारा किस प्रकार प्रभाव डाल सकता है ? विवेचना कीजिए।  
How can the State influence the economic life of a nation through the machinery of Public Finance ? Discuss.
४. लोकवित्त तथा निजी वित्त में अन्तर स्पष्ट कीजिए।  
Explain the difference between public finance and private finance
५. राजस्व की विषय-सामग्री तथा क्षेत्र की विवेचना कीजिए।  
Discuss the subject-matter and scope of public finance
६. “राजस्व वर्षशास्त्र के सामान्य अध्ययन का एक भाग होने से वास्तविक व आदर्श पक्ष रखता है, लेकिन कला में क्रियाशील होने से वे अपने विशेष ज्ञान भी रखते हैं।” (यू० हिक्स)।  
उपरोक्त विवरण के सदर्भ में राजस्व के क्षेत्र की विवेचना कीजिए तथा उनके वास्तविक एवं आदर्श पक्षों का विवेचन कीजिए।

14 R. Nurkse 'Problem of capital formation in Underdeveloped Countries' p 143, "I believe that Public Finance assumes a new significance in the face of the problem of capital formation in underdeveloped countries"

(public authorities) किसी भी स्रोत से धन प्राप्त कर सकते हैं—चाहे कराधान से या उधार से अथवा नोट छापकर भी। यह हो सकता है कि अनेक लोग त्रियोचित वित्त की विचारधारा को अत्यधिक तीव्र मानें, तथापि इस बात से इन्कार नहीं किया जा सकता है कि पिछली तीन चार दशकियों (decades) में राजकोषीय नीति (fiscal policy) देश में आर्थिक क्रियाओं के स्तर को प्रभावित करने वाली एक महत्वपूर्ण शक्ति बन गई है।

### कराधान के आर्थिक प्रभाव (Economic Effects of Taxation)

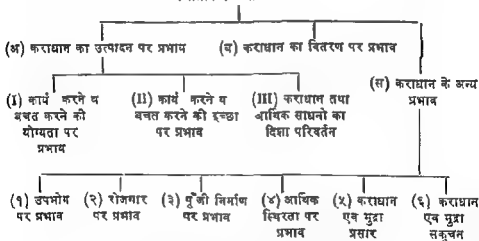
कराधान के आर्थिक प्रभावों का अध्ययन करने से पूर्व हमें विशेषतः निम्नलिखित बातों पर ध्यान देना आवश्यक है :—

(१) सम्पूर्ण करने प्रणाली पर प्रभाव—किसी एक कर का प्रभाव न देखकर हमें सम्पूर्ण कर-प्रणाली के सामूहिक प्रभाव को देखना चाहिए, तथा

(२) व्यय करने का ढंग—करों से प्राप्त आय को किस प्रकार व्यय किया जाता है, इन बात पर भी ध्यान दिया जाना चाहिए क्योंकि करो के सग्रह से जो बुरे प्रभाव पड़ते हैं उन्हें व्यय के अच्छे प्रभाव से समायोजित किया जा सकता है।

डाल्टन (Dalton) के अनुसार कराधान के आर्थिक प्रभावों का अध्ययन निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत किया जा सकता है —

#### कराधान के आर्थिक प्रभाव



#### (अ) कराधान का उत्पादन पर प्रभाव (Effect of Taxation on Production)

डाल्टन के अनुसार, "आर्थिक दृष्टि से कर की सर्वश्रेष्ठ व्यवस्था वह है जिसका कि सर्वश्रेष्ठ अथवा सबसे कम खराब आर्थिक प्रभाव पड़ता है।"<sup>2</sup> उनका कहना है कि कराधान का तो उत्पादन पर प्रभाव पड़ता है, उसको निम्न तीन भागों में विभक्त किया जा सकता है —

(I) कराधान तथा काम करने तथा बचत करने की योग्यता (taxation and ability to work and save),

2. 'The best system of taxation from the economic point of view is that which has the best, or the least bad, economic effects.'—Dalton.



करना। कुछ सीमा तक यह बात करदाताओं की मनोवैज्ञानिक स्थिति और लगाये गये कर की प्रकृति तथा उसकी दर पर निर्भर होती है।

लगाये जाने वाले करों की प्रकृति (nature) को ही यदि पहले लिया जाए तो इस सम्बन्ध में यह बात व्यापक रूप से स्वीकार की जाती है कि प्रत्यक्ष करों, विशेष रूप से आय-कर की प्रेरणाओं (incentives) पर अधिक प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है। इसके विपरीत, वस्तुओं के कराधान का प्रेरणाओं पर आमतौर पर या तो कोई प्रभाव नहीं पड़ता अथवा बहुत ही थोड़ा प्रभाव पड़ता है। ऐसा इसलिये होता है क्योंकि आय-करों की स्थिति में करदाता को कर की एक निश्चित धनराशि सरकार को प्रत्यक्ष रूप में अदा करनी होती है। अतः, स्पष्टतः ही, इस स्थिति में वह अधिक काम करने वा इच्छुक नहीं होगा क्योंकि उसे अपने काम के पुरस्कार का एक भाग सरकार को अदा करना पड़ेगा। दूसरी ओर, वस्तु कर चूँकि बीगते में ही निहित होते हैं अतः औसत करदाता को उनकी विद्यमानता का पूरा ज्ञान तक भी नहीं होता। इस प्रकार, प्रत्यक्ष कर जहाँ काम करने की प्रेरणाओं पर प्रतिकूल प्रभाव डालते हैं, वहाँ वस्तु करों का गुण यह है कि वे इन प्रेरणाओं पर कोई प्रभाव नहीं डालते।

फिर, आय-कर तथा अन्य प्रत्यक्ष करों की हल्की दरें, यह हो सकती है कि बिना की-बर् (mur-mur) किये ही अदा कर दी जाएँ परन्तु करों की ऊँची दरें, जो कि कुछ स्तरों पर अतिरिक्त आय की लगभग ८० या ९०% तक हो जाती हैं, ऐसे लोगों को अवश्य ही प्रभावित करेंगी जो कि अतिरिक्त आय कमाने की परेशानी तथा अगुविधा इसलिये नहीं उठाना चाहते क्योंकि उस पर उन्हें ऐसी ऊँची दरों से कर अदा करना पड़ेगा। ये ऊँची दरें करों को छिपाने तथा उनसे बचने को भी प्रोत्साहित करेंगी।

अब हम पहली बात—अर्थात् करदाताओं की मनोवैज्ञानिक स्थिति—पर विचार करते हैं। कराधान के द्वारा करदाता अधिक कठिन श्रम करने लगेगे या पूर्ववत् ही काम करेंगे अथवा पहले ही कम काम करेंगे—यह बात करदाताओं की आय की मूल्य सापेक्षता अथवा लोचनीयता (elasticity) पर निर्भर होगी, अर्थात् यह एक निश्चित आय प्राप्त करने की कितनी तीव्र लालसा उनके मन में है। उनकी आम की माँग लोचदार (elastic) भी हो सकती है और लोचहीन (inelastic) अथवा एक समान भी हो सकती है। आय की माँग एक समान तब कही जाती है जबकि प्रत्याशित आय चाहे कुछ भी न हो, व्यक्ति की काम करने तथा बचत करने की इच्छा पूर्ववत् बनी रहती है। ऐसा तब हो सकता है जबकि कठिन श्रम करने, अतिरिक्त समय में काम करने अथवा अतिरिक्त कार्य मिलने आदि के अवसर वर्तमान न हों। सरकारी विभागों में काम करने वाले व्यक्तियों में से अधिकांश की यही स्थिति होती है। इसके अतिरिक्त, (व्यवसायी लोगो की तरह) कुछ व्यक्ति ऐसे भी होते हैं जो कि काम करने तथा बचत करने के अत्यन्त ही जाते हैं, फिर चाहे सरकार द्वारा लगाये जाने वाले कर किसी भी प्रकार के क्यों न हों। इन व्यक्तियों की स्थिति में, आय के प्रति उनकी माँग को एक समान (unity) माना जा सकता है और इस परिस्थिति में कराधान लोगों की काम करने तथा बचत करने की प्रेरणाओं पर कोई प्रतिकूल प्रभाव नहीं डालेगा।

आय की माँग लोचदार तब कही जाती है जबकि कोई व्यक्ति अपनी एक निश्चित आय को बनाये रखने का इच्छुक नहीं होता अथवा वह इस बात के लिए तैयार नहीं होता कि वह अपनी आय को पूर्व राशि को ही प्राप्त करने के लिए कठोर श्रम करे। मान लीजिए, किसी व्यक्ति को १०,००० रु० की वार्षिक आय प्राप्त हो रही है और उससे १,००० रु० वार्षिक आय-कर के रूप में अदा करने को कहा जाता है। अब यदि उसके मन में अपनी आय को बनाये रखने की तीव्र लालसा नहीं है तो इस बात का कष्ट नहीं उठायेगा कि वह कठिन श्रम करे और इतना अतिरिक्त धन कमाये कि कर अदा करने के बाद भी उसे १०,००० रु० वार्षिक प्राप्त होते रहे। यह आय की मूल्य सापेक्ष अथवा लोचदार माँग का एक उदाहरण है।

आय की माँग उस स्थिति में मूल्य निरपेक्ष अथवा लोचहीन कही जाती है जबकि व्यक्ति में एक निश्चित आय को बनाये रखने की लालसा अत्यधिक तीव्र होती है। ऊपर के ही उदाहरण में, वह व्यक्ति जिसे १०,००० रु० की वार्षिक आय प्राप्त हो रही है और जिसे १,००० रु०

वार्षिक कर अदा करना पड़ता है, यदि कठिन श्रम करता है और इतना अतिरिक्त कष्ट उठाने को तैयार हो जाता है जिससे कि वह अपनी १०,००० रु० की सामान्य आय को पूर्ववत् बनाये रख सके तो यह कहा जायेगा कि आय के प्रति उसकी माँग मूल्यनिरपेक्ष अथवा लचकहीन है।

इस प्रकार, यदि किसी व्यक्ति की आय की माँग सोचदार होती है तो हो सकता है कि उसकी काम करने एवं बचत करने की प्रेरणा कम हो जाए और यदि ऐसा हुआ तो उत्पादन में कमी आ जायेगी। दूसरी ओर, यदि किसी व्यक्ति की आय की माँग लचकहीन है तो कराधान के द्वारा उसकी आय करने तथा बचत करने की प्रेरणा पर कोई प्रतिकूल प्रभाव नहीं पड़ेगा, बल्कि प्रेरणा में और वृद्धि होगी।

तथापि, व्यवहार में आय की माँग कामतीर पर लचकहीन हुआ करती है। यह निष्कर्ष सार्वभौमिक रूप से स्वीकार किया जाता है और इसे सैद्धांतिक विचारों तथा अनेक अनुभवपूर्ण अध्ययनों का समर्थन प्राप्त है। इसका प्रथम कारण तो यह है कि लगभग प्रत्येक व्यक्ति ही न्यूनतम जीवन-स्तर बिताने का अभ्यस्त होता है और वह सम्भव तरीकों से उस जीवन-स्तर को बनाये रखने का प्रयत्न करता है। सभी उन्नत अर्थव्यवस्थाओं के अन्तर्गत शिक्षा के व्यापक प्रसार के साथ ही साथ लोगों के लिए यह लगभग असम्भव हो जाता है कि वे उन वस्तुओं तथा सेवाओं का त्याग करें जिनका प्रयोग करने के वे सामान्यतः आदी हो गये हैं। इस स्थिति में, अतिरिक्त कराधान लोगों को अधिक और कठिन श्रम करने को प्रेरित करेगा और वे अपनी आय को बढ़ाने का प्रयत्न करेंगे। दूसरे, अधिकांश लोगों में यह प्रवृत्ति (tendency) बड़ी दृढ़ता से पाई जाती है कि वे अनेक कारणोंवश धन का संचय करें। यह प्रवृत्ति चाहे अपने उत्तराधिकारियों को धन देने के लिए हो सकती है अथवा इसलिए हो सकती है कि धन के द्वारा समाज में शक्ति एवं श्रेष्ठता प्राप्त की जाये या यह कार्य तथा उद्यम के प्रति प्रेम के कारण भी हो सकती है। शिक्षा का विश्वव्यापी प्रसार होने के कारण तथा प्रदर्शन की भावना का कारण ऐसे लोग एवं भारी संख्या में पाये जाते हैं जो भविष्य में—चाहे अपने लिए जबकि वे बूढ़े हों, अथवा अपने आश्रितों के लिए छोड़ जाने को—एक निश्चित न्यूनतम आय प्राप्त करने के लिए कठिन श्रम करते हैं। इन सभी मामलों में, आय-प्राप्ति की लालसा इतनी तीव्र है कि “आय-कर की दर में होने वाली प्रत्येक वृद्धि के साथ ही साथ व्यक्ति के सफलता के साथ किये जाने वाले प्रयत्नों में भी इसलिए वृद्धि हो जाती है ताकि उसकी आय बढ जाये और वह उसमें से कर अदा कर सके।”<sup>3</sup>

(२) प्रेरणाएँ तथा व्यावसायिक इकाइयाँ (incentives and business units)—अब हम अपना ध्यान इस प्रश्न की ओर केन्द्रित करते हैं कि व्यावसायिक फर्मों के कराधान का काम करने तथा वित्तियोग करने की प्रेरणाओं पर क्या प्रभाव पड़ता है। यहाँ उन सम्पूर्ण प्रभावों का अध्ययन करना बड़ा आवश्यक होगा जो उद्यमकर्त्ताओं (entrepreneurs) को इस बात के लिये प्रोत्साहित करते हैं कि वे बाजार की घटत रचना से सम्बन्धित जोखिमों एवं संकटों को देखें। साहस की भावना, जुआ खेलने अथवा जोखिम उठाने की स्वाभाविक प्रवृत्ति, लाभ कमाने की प्रेरणा, प्रतियोगिता की भावना, नये-नये आविष्कार अथवा नये नये तरीकों अपनाने की लालसा, व्यावसायिक अथवा औद्योगिक साम्राज्य स्थापित करने की आकांक्षा, धन का संचय करने की इच्छा, समाज में शक्ति एवं प्रतिष्ठा की एक सम्माननीय स्थिति प्राप्त करने तथा आर्थिक शक्ति के द्वारा राजनैतिक अधिकार प्राप्त करने की चाह, कठिन श्रम, आरम्भ-समय तथा धन के एकत्रीकरण की धार्मिक भावना—ये कुछ वे प्रेरक शक्तियाँ (motive forces) हैं जो कि काम करने वाली मुख्य एवं वित्तियोग करने की प्रेरणाओं को प्रभावित करती हैं। पश्चिमी अर्थशास्त्रियों ने व्यक्तिगत लाभ की इच्छा को ही उद्यम (enterprise) की भावना के पीछे काम करने वाली मुख्य प्रेरक शक्ति माना है। यदि अन्य बातें समान रहे तो जिन बातों से लाभों में वृद्धि की आशाएँ बलवती होती हैं, वे सभी बातें उद्यम की भी प्रोत्साहित करती हैं, और जिन बातों से लाभों की प्रत्याशा कम होती है वे उद्यम की भावना में बाधाएँ उत्पन्न करती हैं। अतः कर और विशेष रूप से ऊँचे कर

3. Dalton: Public Finance, p. 77, "Every raising of rate at which income tax is levied has been followed by increased efforts, successfully made, to increase incomes out of which to pay the tax."

प्रेरणाओं तथा उद्यमों पर प्रतिकूल प्रभाव डालते हैं या नहीं, यह इस बात पर निर्भर है कि लाभ-प्राप्ति की संभावनाओं पर उनका क्या प्रभाव पड़ता है। परन्तु लाभ निम्न दो तत्वों पर निर्भर हुआ करते हैं:—

(क) व्यावसायिक इकाई द्वारा काम में लाये जाने वाले उत्पादन के उपादानों (factors of production) की कीमतें (अर्थात् उत्पादन लागत), और

(ख) व्यावसायिक इकाई द्वारा उत्पादित एवं बेची गई वस्तुओं की कीमतें।

इन दोनों ही किस्म की कीमतों में जितना ही अधिक अन्तर होगा, लाभ की मात्रा भी उतनी ही अधिक होगी (और यदि प्रथम प्रकार की कीमतें दूसरी प्रकार की कीमतों से आगे बढ़ जाएं तो लाभ के नाम पर उसका उल्टा)। अन्ततः, कराधान उत्पादन के उपादानों की तथा तैयार माल की बाजार माँग तथा पूर्ति को अवश्य प्रभावित करेगा और इससे लाभ की आशाएँ प्रभावित होंगी और तत्परचात् लाभ प्रेरणाओं एवं साहस को प्रभावित करेंगे।

उत्पादन के उपादानों (factors of production) पर लगाये गये दायों की ऊँची दरों के कारण, स्पष्टतः, उत्पादन-लागतों (costs of production) में वृद्धि होने लगती है। यदि तैयार माल (finished goods) की कीमतें पूर्ववत् रहती हैं तो लाभ घट जाते हैं और तत्परचात् प्रेरणाओं तथा साहस में भी कमी हो जाती है। यदि फर्म इस योग्य है कि वह कर के भार को या तो (कीमतें बढ़ाकर) वस्तु के उपभोक्ताओं की ओर को अथवा (उत्पादन के उपादानों की कीमतें घटा कर) उपादानों के स्वामियों की ओर को अन्तरित कर दे, तब तो एक अप्रेरणात्मक तत्व के रूप में कर की कोई समस्या ही नहीं है।

दूसरी ओर, यदि वस्तुओं की ऊँची दरों से कर लगाये जाते हैं तो उससे वस्तुओं की कीमतों में वैसे ही वृद्धि होने लगती है। अब समस्या यह है कि व्यावसायिक फर्म कर के भार को अन्तिम उपभोक्ताओं पर डाल भी सकती है या नहीं (और कुछ छोटे से मामलों में तो उत्पादक यह प्रयत्न करता है कि वह कर भार को पीछे की ओर उत्पादन के उपादानों के स्वामियों पर डाल दें)। यदि समुदाय की माँग स्थिर होती है तो फर्म के लिए कीमत में वृद्धि करना और कर-भार को उपभोक्ताओं पर डालना सम्भव हो जाता है। दूसरी ओर, यदि (कर लगने से) वस्तु की कीमत में वृद्धि हो जाने के कारण माँग घटती है तो व्यावसायिक इकाइयाँ कम उत्पादन करने को बाध्य हो जायेंगी। अन्ततः, प्रेरणाएँ तथा साहस इस बात पर निर्भर होंगे कि जनता के पास त्रय-शक्ति कितनी मात्रा में है और विशिष्ट वस्तुओं के प्रति लोगों की माँग किस प्रकृति (nature) की है। जब तक कर सम्बन्धी कार्यवाहियाँ खर्च के लिए उपलब्ध धन की मात्रा को प्रभावित नहीं करती अथवा जब तक कीमतों में महत्वपूर्ण परिवर्तन होने पर भी माँग अप्रभावित रहती है, तब तक करों की ऊँची दरें कोई अप्रेरणात्मक प्रभाव नहीं डालती। अन्य शब्दों में, चाहे कर कितने ही क्यों न हों, और करो की दरें चाहे कितनी ही कम या अधिक क्यों न हों, उद्यमकर्त्ताओं के काम करने तथा विनियोग करने पर उस समय तक उनका कोई अप्रेरणात्मक (disincentive) प्रभाव नहीं पड़ेगा जब तक कि उनके लाभों को स्पर्श न किया जाए।

**निष्कर्ष (Conclusion) :**

इस प्रकार निष्कर्ष यह है कि वे कर ही प्रेरणाओं तथा साहस पर प्रतिकूल प्रभाव डालते हैं जो कि निगम-लाभों को कम कर देते हैं और जो कर लाभों को प्रभावित नहीं करते, वे प्रेरणाओं (incentives) तथा साहस (enterprise) को भी प्रभावित नहीं करते। निगम-आय-कर से लाभों की मात्रा कम हो जाती है अतः यह कर उद्यमकर्त्ताओं (entrepreneurs) की नये उद्यम चालू करने और प्रचलित उद्यमों का विस्तार करने की इच्छा पर प्रभाव डालते हैं। परन्तु छप्पर-फाड़ लाभों (windfall profits) पर लगाया जाने वाला कोई भी कर अथवा एकाधिकारी आयाधिक्य (monopoly surplus) पर लगाया गया कोई एकमुश्त कर (lumpsum tax) प्रेरणाओं को प्रभावित नहीं करता। छप्पर-फाड़ अथवा अप्रत्याशित लाभों की स्थिति में, चूँकि आय अप्रत्याशित (unexpected) होती है, छप्पर-फाड़ लाभों पर लगाया जाने वाला कर भी अप्रत्याशित ही होता है। अतः स्पष्ट है कि ऐसा कर प्रेरणाओं को हानि कोई नहीं पहुँचा

सकता। इसी प्रकार, चूँकि एकाधिकारी लाभ, कर से पहले अधिकतम होता है, अतः उस पर लगाया जाने वाला एब-मुक्त कर, बराधान के पश्चात् भी उस लाभ को अपेक्षाकृत अधिकतम मात्रा में ही छोड़ेगा। वस्तु कर—उत्पादन कर तथा विनी कर—साधारणता उपभोक्ताओं की ओर अन्तरित (shift) कर दिये जाते हैं और व्यावसायिक इकाइयों द्वारा स्वयं बहुत ही कम मामलों में वहन किये जाते हैं। इस सीमा तक उनका उत्पादन बिना किसी कमी के बराबर जारी रहता है। परन्तु यदि वस्तु-करों के कारण कीमतों में भारी वृद्धि होती है और उसके फलस्वरूप सम्बन्धित वस्तुओं की माँग में बढ़ोती होती है तो उत्पादन पर इसका प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा। परिणामस्वरूप, प्रेरणाओं तथा साहस पर भी इसका प्रभाव पड़ेगा। परन्तु आमतौर पर, वस्तु पर काम करने, बचत करने तथा विनियोग करने की इच्छा को व्यक्तिगत आय-करों एवं निगम आय-करों की तुलना में कम मात्रा में घटाते हैं।

### कम विकसित देश में कराधान की प्रेरणाएँ (Taxation and Incentives in the Underdeveloped Country)

कराधान का उपयोग प्रेरणाओं तथा साहस में वृद्धि करने वाले तथा बचत व विनियोग (saving and investment) को बढ़ाने वाले एक साधन के रूप में लिया जा सकता है। ऐसा तीन महत्वपूर्ण तरीकों से किया जा सकता है। सर्वप्रथम, एक अल्पविकसित देश में राजस्वोपेय अधिकारी (fiscal authorities) कराधान की व्यवस्था इस प्रकार कर सकते हैं कि वह प्रत्यक्ष रूप से बचत तथा विनियोग को प्रोत्साहित करे। उदाहरण के लिये, नये बालू उद्यमों की प्रारम्भ में कुछ वर्षों तक कर सम्बन्धी छूटें तथा रियायतें दी जा सकती हैं जिससे उन्हें कि हड़ता के साथ अपने पैरों पर खड़े होने में मदद मिले। पहले से प्रस्थापित उद्यमों के मामले में भी उनके विस्तार एवं विकास की स्थिति में कर सम्बन्धी रियायतें तथा विकास सम्बन्धी छूटें प्रदान की जा सकती हैं। कराधान-नीति में यथेष्ट हेर-फेर करके गैर सरकारी क्षेत्र को इस बात के लिए प्रोत्साहित किया जा सकता है कि वे अपने उद्यम का तेजी के साथ विस्तार तथा विकास करें। दूसरे, बराधान के द्वारा उन विदेशी वस्तुओं के आयात को प्रतिबन्धित किया जा सकता है जो देशी वस्तुओं से प्रतिযোগिता करती हो। स्थानीय उद्यमों को प्रोत्साहित करने की यह एक पुरानी रीति है। इस स्थिति में देशी उद्यमों का जो विस्तार होगा, बाद में उसका उपयोग उत्पादन करों के एक स्रोत के रूप में लिया जा सकता है। अन्त में, स्वयं बराधान का ही उपयोग सम्पूर्ण समुदाय की एक प्रकार की सामूहिक बचत के रूप में किया जा सकता है। अन्त में, स्वयं कराधान का ही उपयोग सम्पूर्ण समुदाय की एक प्रकार की सामूहिक बचत के रूप में लिया जा सकता है। अब यह माना जाता है कि एक अल्पविकसित देश की सरकार को आय-कर (tax revenues) का उपयोग केवल बालू व्यय (current expenditure) के लिए ही नहीं, अपितु आर्थिक विचारों के विकास कार्यों के लिए भी करना चाहिए। सरकार को आय-कर का उपयोग सामाजिक निर्माण में भी करना चाहिए क्योंकि आर्थिक विकास के लिए ऐसा करना अत्यावश्यक होता है। बराधान जहाँ व्यक्तियों तथा कम्पनियों की काम करने तथा बचत करने की इच्छा पर कुछ प्रतिकूल प्रभाव डाल सकता है, वहाँ सरकार के पूँजी-निर्माण के द्वारा इसकी क्षतिपूर्ति भी की जा सकती है। इस प्रकार, बराधान सम्पूर्ण समुदाय के पूँजी-निर्माण का ही एक रूप बन सकता है।

### (III) कराधान तथा आर्थिक साधनों का दिशा परिवर्तन (Taxation Division of Economic Resources):

किसी भी देश में उत्पादन तथा राष्ट्रीय आय की मात्रा जहाँ काम करने तथा बचत करने की योग्यता एवं इच्छा पर निर्भर होती है, वहाँ उत्पादन का ढाँचा (pattern of production) उस रीति पर निर्भर होता है, जिसके द्वारा आर्थिक एवं मानवीय साधनों का बँटवारा किया जाता है। कराधान उस रीति को प्रभावित कर सकता है जिससे अनुसार इन साधनों का वितरण होता है और विभिन्न छद्मों तथा स्थानों के बीच साधनों की न्यूनताधिक रूप में अनुकूल दिशा-परिवर्तन कर सकता है। परिणामस्वरूप, कराधान केवल उत्पादन की मात्रा को ही नहीं, अपितु उत्पादन के नमूने एवं ढाँचे को भी प्रभावित कर सकता है।

## हितकारी दिशा परिवर्तन (Beneficial Diversions) :

धन्यो तथा स्थानों के बीच कराधान के कारण होने वाला साधनों का दिशा-परिवर्तन अथवा अन्तरण अनुकूल भी हो सकता है और प्रतिकूल भी। हानिकारक औषधियों पर लगाया गया कर उन औषधियों की कीमत में इतनी वृद्धि कर देता है कि जिसके फलस्वरूप उसकी माँग में काफी कमी हो जाती है। माँग में कमी होने से ऐसी वस्तुओं का उत्पादन हतोत्साहित होता है और उन वस्तुओं के बनाने में लगे दूरे उत्पादन के साधन जहाँ जहाँ अन्य उद्योगों की ओर को अन्तरित (shift) होने लगते हैं। इस स्थिति में, उपभोग पर लगे प्रतिबन्ध की ओर अन्य वस्तुओं की माँग अथवा उनकी ओर को उपभोग के दिशा-परिवर्तन को हितकारी दिशा परिवर्तन कहा जा सकता है। इसी प्रकार, उत्पादन पर लगे प्रतिबन्ध की ओर उसके फलस्वरूप उत्पादकीय साधनों के अन्य तथा अधिक उपयोगी उद्योगों की ओर को होने वाले स्थानान्तरण को भी हितकारी अन्तरण कहा जा सकता है। परन्तु यह प्रश्न उपस्थित हो सकता है कि कल्याण सम्बन्धी बातों के आधार पर इसे कहाँ तक म्यादोचित ठहराया जा सकता है। एक कल्याणकारी राज्य में, विलासिता की वस्तुओं पर कर इसलिए लगाये जा सकते हैं जिससे कि इन वस्तुओं के उत्पादन में लगी पूँजी और धन को ऐसी वस्तुओं के उत्पादन की ओर को मोड़ा जा सके जो कि निम्नतर आय वाले वर्गों की उपभोग की आवश्यकताओं की श्रेणी में आती हैं।

फिर, विशेष रूप से पिछड़े क्षेत्रों में यदि कर सम्बन्धी छूटें एवं रियायतें प्रदान की जाएँ तो इससे भीड़-भाड़ वाले घने बसे क्षेत्रों में लगे आर्थिक साधनों को पिछड़े क्षेत्रों की ओर को मोड़ा जा सकता है। इससे जहाँ पिछड़े क्षेत्रों की उन्नति एवं उनके विवास में सहायता मिलेगी, वहाँ सभी क्षेत्रों का सन्तुलित आर्थिक विकास भी संभव हो सकेगा।

## हानिकारक दिशा-परिवर्तनों के उदाहरण (Example of Harmful Diversions)

यदि कर ऐसे उपयोगी पदार्थों पर लगाये जाते हैं जो कि अनिवार्य आवश्यकता के पदार्थ नहीं हैं तो संभावना इस बात की है कि उपभोग तथा उत्पादन सीमित हो जायेंगे और माँग एवं सप्लाईचात उत्पादन भी कम उपयोगी वस्तुओं की ओर को अन्तरित हो जायेंगे। ऐसा दिशा-परिवर्तन अथवा अन्तरण, स्पष्टतः ही, समाज के हित में नहीं होता। हानिकारक दिशा-परिवर्तन का एक अन्य उदाहरण वह हो सकता है कि जब सुरक्षण करों (protective duties) के द्वारा कुछ ऐसे देशों एवं स्थानीय उद्योगों का विकास किया जाता है जिन्हें कि वास्तव में कोई लाभ उपलब्ध नहीं होते। इसका परिणाम यह होता है कि उत्पादन-लागत में वृद्धि हो जाती है और उपभोक्ताओं की कर का स्थायी भार बहन करना होता है। इसके अतिरिक्त साधन (resources) सुरक्षण प्राप्ति उद्योगों की ओर को मोड़े जा सकते हैं परन्तु अच्छा यही होगा कि उनको चालू उद्योगों में जारी रहने दिया जाये। परन्तु यह स्थिति उससे भिन्न होगी जबकि सुरक्षित उद्योगों की स्थापनातः पूर्व उत्पादन के साधन घाली पड़े हों।

राजनैतिक ढाँचे की सपीय पद्धति के अन्तर्गत, साधनों के अन्तरण का एक सामान्य रूप तब उत्पन्न हो सकता है जबकि विभिन्न राज्य भिन्न-भिन्न प्रकार के कर लगायें अथवा एक से हो करों को विभिन्न दरों से लगायें। इसका एक सुन्दर उदाहरण है भारत में बिक्री कर की भिन्न-भिन्न दरों का लागू होना जिसके कारण ही कुछ सीमा तक साधनों की उपलब्धता तथा उनका अन्तरण हुआ है।

अन्त में, साधनों का हानिकारक दिशा-परिवर्तन सम्भव हो सकता है जबकि पूँजी किसी एक देश से अन्य देशों को इसलिये जाने लगे क्योंकि पहले देश में भारी कर लगा दिये गये हैं। परन्तु इस अन्तरण को कुछ सीमा तक तब रोका भी जा सकता है जबकि विदेशों में बमाई हुई आय पर भी कर लगा दिया जायें।

यदि थोड़ी सी साधनानी और सतर्कता बरती जाए तो यह सम्भव हो सकता है कि साधनों के हानिकारक दिशा परिवर्तन से बचा जा सके और विभिन्न उद्योगों क्षेत्रों तथा अवधियों के बीच हितकारी दिशा-परिवर्तन किये जा सकें। विनियोग तथा आर्थिक विवास के ढाँचे को कुछ सीमा तक कर सम्बन्धी कार्यवाहियों द्वारा प्रभावित किया जा सकता है पर इसके बावजूद, यह नहीं



भूलना चाहिए कि भारत जैसे एक विकासशील देश में, सरकार अपना योगदान उच्च प्रवन्धकी नीति व्यवस्था करके तथा अन्य उद्योगों की स्थापना करके ही दे सकती है और अन्य ऐसी प्रत्यक्ष कार्यवाहियाँ कर सकती है जो कि न केवल उत्पादन की मात्रा को, अपितु उत्पादन के ढाँचे को भी प्रभावित करें।

### निष्कर्ष (Conclusion) :

इस प्रकार, उत्पादन, राष्ट्रीय आय तथा रोजगार अनेक तत्वों पर निर्भर होते हैं और इन सभी तत्वों को कराधान के द्वारा प्रभावित किया जा सकता है। यह कोई जरूरी नहीं है कि यह प्रभाव प्रतिकूल ही होगा। उदाहरण के लिए, प्रत्यक्ष करों के द्वारा काम करने तथा बचत करने की योग्यता पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है, परन्तु परोक्ष करों के प्रभाव, सम्भव है, सदा ही स्पष्ट न हों। प्रेरणाओं तथा साहस का जहाँ तक सम्बन्ध है, प्रत्यक्षकर इन्हें कम करते हैं परन्तु कर के ढाँचे में उचित हेर-फेर तथा संशोधन करके यह सम्भव हो सकता है कि काम करने, बचत करने तथा निवेश करने की इच्छा को बढ़ावा मिले। अन्त में, आर्थिक साधनों का अन्तरण अथवा शिक्षा-परिवर्तन इन प्रकार किया जा सकता है कि जिससे आर्थिक गतिविधि की रफ्तार बढ़ सके, दृष्टि यह हो सकती है कि करों को लागू करने में यदि सावधानी नहीं बरती गई तो उसके फलस्वरूप आर्थिक साधनों का हानिकारक शिक्षा-परिवर्तन हो जाए और तत्पश्चात् राष्ट्रीय आय पर उसके हानिकारक प्रभाव पड़े तो देखना यह है कि जहाँ तक कराधान तथा उत्पादन के बीच सम्बन्ध का प्रश्न है, निष्कर्ष क्या निकलता है? कुछ विशिष्ट व्यवसायी यह समझ सकते हैं कि सभी प्रकार का कराधान उत्पादन के लिए बुरा तथा हानिकारक होता है परन्तु यह बात सत्य से काफी दूर है। एक तो इस कारण, क्योंकि कराधान का उपयोग प्रत्यक्ष रूप से उत्पादन की वृद्धि के लिए किया जा सकता है। दूसरे, कराधान के सभी हानिकारक प्रभावों को सरकारी व्यय के अनुकूल प्रभावों के द्वारा सामंजस्य बनाया जा सकता है।

### कराधान और वितरण (Taxation and Distribution)

अधिकांश आधुनिक अर्थशास्त्रियों के अन्तर्गत कराधान का नवीन उद्देश्य यह माना जाता है कि इसका उपयोग आय की असमानताओं को दूर करने में तथा एक समाजवादी समाज की रचना में किया जाए। फेबियन समाजवादियों (Fabian socialists) के प्रभाव के कारण, पिछली अनेक दशकियों से इंग्लैंड ऐसी ही नीति को अपना रहा है। यहाँ भी, जो विचार-विमर्श किया जाए वह कराधान तथा वितरण के रूप में नहीं, बल्कि राजकोषीय नीति (fiscal policy) और वितरण के रूप में होना चाहिए, क्योंकि उक्त उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए कराधान तथा सरकारी व्यय, दोनों का साथ-साथ ही उपयोग किया जाता है।

इस बात में सदेह व्यक्त किया जा सकता है कि कराधान अथवा राजकोषीय नीति का उपयोग आय तथा धन के अधिक न्यायपूर्ण वितरण करने में किया जा सकता है। यद्यपि इस बात से कोई इन्कार नहीं करता कि आय की असमानताएँ दोषपूर्ण तथा अन्यायपूर्ण हैं परन्तु फिर भी इस सम्बन्ध में अनेक लोग शका प्रकट करते हैं कि कराधान एवं सरकारी व्यय का उपयोग इस प्रकार की समानता लाने के लिए कहाँ तक ठीक ठीक किया जा सकता है। जैसा कि १९वीं शताब्दी के प्रसिद्ध लोकवित्त विशेषज्ञ, बैस्टबिल (Bastable) ने लिखा है कि "यदि समाजवादी ढंग की समाज की रचना करना ही लक्ष्य है तो उसकी प्राप्ति के अधिक प्रत्यक्ष एवं अधिक प्रभावशाली अन्य अनेक उपाय मौजूद हैं, बजाए इसके कि उक्त लक्ष्य के लिए कराधान का उपयोग किया जाए।" परन्तु पूँजीवादी व्यवस्था को नास्तिकारी एवं हिंसात्मक उपायों द्वारा उखाड़ फेंकने की बात केवल कट्टरपन्थी कम्युनिस्ट ही सोच सकते हैं, अन्य कोई नहीं। अतः इस स्थिति में, आय की असमानताएँ कम करने का तथा एक शोषण रहित समाज की स्थापना करने का सम्भवतः सबसे अधिक प्रतिलिप्त एवं सर्वाधिक तर्क पूर्ण तरीका राजकोषीय नीति (fiscal policy) के उपयोग का ही रह जाता है।

## प्रत्यक्ष कर तथा वितरण (Direct Taxes and Distribution) :

कराधान मुख्यतः उच्चतर आय वाले वर्गों की आय की मात्रा में कमी करता है और उस आय को सरकारी एंव अर्ध-सरकारी प्रशासन की ओर को स्थानान्तरित कर देता है और वह प्रशासन उस कर-आय का उपयोग निर्धन लोगों के जीवन स्तर को ऊँचा उठाने में कर सकता है। अतः सामान्य रूप में, वे सभी कर जो कि उच्चतम आय वाले वर्गों पर ही अधिक मात्रा में अथवा पूर्णतया पड़ते हैं, वितरण सम्बन्धी अनुकूल प्रभाव भी डाल सकते हैं। इस सन्दर्भ में, प्रत्यक्ष कर जो कि आरोहण (progression) पर आधारित होते हैं और जो करदेय धनता की अनेक कसोटियों का उपयोग करते हैं, वितरण सम्बन्धी सर्वाधिक अनुकूल प्रभाव डालते हैं।

सर्वप्रथम तो, यह स्पष्ट है कि उन व्यक्तियों की कर अदा करने की योग्यता अधिक होती है जो अधिक आय, और विशेष रूप से अर्जित आय (unearned income) प्राप्त करते हैं। कराधान के लिए एक उपयुक्त आधार क्या हो, इस प्रश्न को यदि एक ओर छोड़ दिया जाए, तब भी यह कहा जा सकता है कि आय तथा धन से दो ऐसे महत्वपूर्ण तत्वों का निर्माण होता है जो कि आय की वर्तमान असमानताओं के लिए उत्तरदायी है। परिणामस्वरूप, आय तथा धन पर आधारित करों का प्रभाव यह होता है कि आय की असमानताओं के मुख्य स्रोतों पर चोट पड़ती है। यदि आय-कर लोगों द्वारा प्राप्त की जाने वाली आय में कमी करता है, यदि वार्षिक शुद्ध धन कर (annual net wealth tax) व्यक्ति के धन को कम करता है और यदि मृत्यु कर अथवा उपहार कर आदि उत्तराधिकार में दी जाने वाली सम्पत्ति की मात्रा में कमी करते हैं तो यह निश्चित है कि कुछ समय बीतने पर केवल लोगों की आय में ही कमी नहीं होगी अपितु सम्पत्ति के आकार में भी कमी होगी। इस प्रकार कहा जा सकता है कि प्रत्यक्ष कर जो कि लोगों पर उनकी कर अदा करने की योग्यता के आधार पर लगाये जाते हैं, आय के वितरण पर अनुकूल प्रभाव डालते हैं।

दूसरे, प्रत्यक्ष करों में आरोहण अथवा क्रमवर्धन (progression) को मान्यता दी जाती है, अर्थात् जैसे जैसे करदाता की कर अदा करने की योग्यता बढ़ती है, वैसे-वैसे ही कर की भी बढ़ती जाती है। उदाहरण के लिए, आय-कर इस प्रकार लगाये जा सकते हैं कि एक उपयुक्त अधिकतम आय की सीमा से ऊपर, कर कमाई हुई सम्पूर्ण अतिरिक्त आय को छीन सकता है। इसी प्रकार, मृत्यु करों को इसना आरोही अथवा क्रमवर्धी बनाया जा सकता है कि बड़ी-बड़ी सम्पत्तियाँ भी दो या तीन पीढ़ियों में ही पट कर छोटी हो जाएँ। तथ्य यह है कि यदि प्रत्यक्ष करों को तीव्र आरोही बनाया जाता है तो होना यह कि एक निश्चित सीमा से ऊपर की सभी आय तथा धन राजकोषीय अधिकारियों द्वारा ले लिये जायेंगे।

प्रत्यक्ष करों को काफी तीव्र आरोही बना दिये जाने के बावजूद भी, किसी भी उन्नत देश में आवश्यक मात्रा में समानता (equality) नहीं लायी जा सकी है। इसका मुख्य कारण रहा है प्रत्यक्ष करों को छिपाने तथा उससे बचने की गुंजाइश। कुछ सीमा तक तो प्रत्यक्षकरों के साथ ही साथ लोगों की काम करने, बचत करने तथा धन का संचय करने की इच्छा भी बढ़ी है।

## परोक्ष कर और वितरण (Indirect Taxes and Distribution) :

वस्तु कर (commodity taxes) अथवा परोक्ष कर चूँकि आरोहण के सिद्धान्त पर लागू नहीं किये जा सकते, अतः जहाँ तक कर-भार के वितरण का सम्बन्ध है, वे निम्न तथा मध्यम आय वाले वर्गों पर ही अधिक बोझ डालते हैं क्योंकि यही वर्ग अपनी आय का एक बड़ा भाग वस्तुओं पर खर्च करते हैं। प्रत्यक्ष कर जहाँ आरोही (progressive) होते हैं, वहाँ वस्तु कर आम-तौर पर अवरोही (regressive) हुआ करते हैं, परन्तु वे वितरण सम्बन्धी पहलू छोड़कर अन्य बातों के विचार से लगाये जाते हैं।

यद्यपि, सामान्य रूप में, वस्तु कर—उत्पादन कर तथा विक्री कर—अवरोही होते हैं और धनी तथा निर्धन लोगों पर समान रूप से पड़ते हैं, तथापि यह संभव हो सकता है कि विशेष कराधान के लिए कुछ ऐसी वस्तुएँ छूट ली जाएँ जो कि सामान्यतः धनी लोगों द्वारा प्रयोग की जाती हैं। विलासिता की वस्तुओं पर लगाये जाने वाले उत्पादन इसी सिद्धान्त पर आधारित होते हैं और घटिया किस्म की वस्तुओं को कर-मुक्त किया जा सकता है। इसी प्रकार, विक्री कर

भिन्न दरों से लगाये जा सकते हैं—अर्थात् सुख चैन की वस्तुओं (deluxe goods) के लिए ऊँची दर और सामान्य एवं औसत वस्तु की वस्तुओं के लिए अपेक्षाकृत नीची दर। परन्तु व्यवहार में एक कठिनाई यह सामने आती है कि उन वस्तुओं को कैसे छाँटा जाए जो कि केवल अथवा पूर्णतया धनी व्यक्तियों द्वारा ही उपभोग की जाती हैं। फिर, यदि वित्री कर भिन्न-भिन्न दरों से लगाये गये तो उनके समूह में बड़ी उलझन उत्पन्न होगी। इस प्रकार कहा जा सकता है कि वस्तु कर, साधारण तथा, वितरण सम्बन्धी अनुकूल प्रभाव नहीं डालते। अतः यह स्पष्ट है कि यदि कोई देश एक शोषण विहीन समाज की स्थापना करना चाहता है तो उसे परोक्ष करों पर निर्भर रहने की बजाए प्रत्यक्ष करों पर ही अधिक जोर देना होगा।

### वितरण सम्बन्धी प्रभाव तथा अल्पविकसित अर्थव्यवस्थाएँ

#### (Distributional Effects and Underdeveloped Economies)

किसी भी देश में, पुनर्वितरण कराने वाले कराधान का क्षेत्र वर्तमान है या नहीं, यह इस बात पर निर्भर है कि वहाँ आय तथा धन की असमानताएँ कितनी मात्रा में तथा किस स्तर की हैं। पुनर्वितरण सम्बन्धी कराधान (redistributive taxation) का उद्देश्य आय तथा धन की उन विषमताओं को कम करना होता है जो कि स्वतन्त्र उद्यमों वाली अर्थव्यवस्था का एक सामान्य लक्षण होती है।

एक विकसित अर्थव्यवस्था के अन्तर्गत, पूर्ण रोजगार की स्थिति के कारण और साधनों के उच्च स्तर के उपयोग के कारण उत्पादन की मात्रा तथा राष्ट्रीय आय का आकार काफी ऊँचा तथा बड़ा होता है। यह बिस्वकुल स्वाभाविक है कि इन देशों में, अर्थशास्त्री अर्थव्यवस्था के उत्पादन-पक्ष (production aspect) पर और नहीं देते बल्कि राष्ट्रीय आय के पुनर्वितरण से ही अपना सम्बन्ध रखते हैं। जिसमें कि लोगों के कुल आर्थिक कल्याण की मात्रा को अधिकतम किया जा सके। किन्तु एक अल्पविकसित देश में समस्या पूर्णतया उसमें भिन्न होती है। वहाँ दोनों ही प्रकार की समस्याएँ होती हैं—राष्ट्रीय आय में वृद्धि की भी और आय के धँपेतर वितरण की भी। यदि उन्नत देशों के मुकाबले वहाँ उत्पादन का स्तर नीचा है तो आय तथा धन का वितरण भी वहाँ अन्वयपूर्ण ही होगा। इन देशों में, जहाँ एक ओर भारी सख्या में लोग निर्धनता एवं कष्टों के चक्र में गिरे अपनी जीवन की गाड़ी लुढ़काते रहते हैं वहाँ दूसरी ओर मोटे से धनी लोग—जमींदार, महाजन तथा उद्योगपति—राष्ट्रीय आय के एक काफी बड़े भाग का उपभोग करते हैं। अतः यही वह स्थिति है जिसके मन्दन में, एक अल्पविकसित देश में कराधान के उत्पादन बनाम वितरण सम्बन्धी पहलु की समस्या का अध्ययन किया जाता है।

एक विचारधारा के अनुसार, एक अल्पविकसित देश में मुख्य लक्षण हुआ करता है कि उत्पादन की मात्रा बढ़ाई जाए कि रोजगार का स्तर ऊँचा किया जाए। एक अधिक समान एवं न्यायपूर्ण वितरण को, इसके बावजूद कि आगे चलकर यह बड़ा वाछनीय सिद्ध हो सकता है, ऐसे देशों में, एक तत्कालिक लक्ष्य नहीं बनाया जा सकता, बल्कि यह सम्भव है कि भारत जैसे कुछ विकासशील देशों में इस लक्ष्य की प्राप्ति करने का प्रयत्न किया जाए। तथापि कराधान के वितरण सम्बन्धी प्रभावों का यदि सावधानी के साथ सूक्ष्म निरीक्षण किया जाए तो उससे यह स्पष्ट पता चलेगा कि इन दो उद्देश्यों—अर्थात् उत्पादन की वृद्धि और लोगों के बीच धन तथा आय के अधिक समान एवं न्यायपूर्ण वितरण—में परस्पर विरोधाभास पाया जाता है। अर्थात् उत्पादन तथा रोजगार की मात्रा में वृद्धि करने के लिये एक ऐसे कर-ढाँचे (tax structure) की आवश्यकता होगी जो काम करने और वचन करने की योग्यता पर तथा प्रेरणाओं एवं साहस पर बहुत कम भार डाले, वहाँ देश में धन का पुनर्वितरण करने के लिए एक अत्यधिक आरोही प्रत्यक्ष कराधान की आवश्यकता होगी। इसके अतिरिक्त, यदि उत्पादन को हतोत्साहित किया गया और उसके फलस्वरूप यदि उत्पादन तथा राष्ट्रीय आय में कमी हुई तो यह निश्चय है कि आय के वितरण पर भी उसका स्वयमेव प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा, क्योंकि राष्ट्रीय आय की मात्रा कितनी कम होगी, प्रति व्यक्ति आय भी उतनी ही कम होगी। अतः कुछ अर्थशास्त्री यह तर्क देते हैं कि उत्पादन-पक्ष की अनुकूलता के लिए वितरण सम्बन्धी विचारों में संशोधन किया जाए। इस विचार में यद्यपि काफी वजन है परन्तु यह सिद्ध करना सम्भव है कि एक विकासशील देश में भी उत्पादन सम्बन्धी तथा वितरण सम्बन्धी, दोनों ही लक्ष्य साथ-साथ प्राप्त किये जा सकते हैं।

"Public finance being a part of the general study of economics also possesses a positive and normative side but they have their special characteristics due to the field of operation of the art" (U. Hicks). Discuss the scope of public finance in the light of the above statement and elucidate its positive and normative sides.

७. एक अल्प विकसित अर्थव्यवस्था में लोकवित्त की प्रकृति एवं महत्व का परीक्षण कीजिए।  
Examine the nature and importance of public finance in an under-developed economy.
८. लोकवित्त की परिभाषा दीजिए और आधुनिक अर्थव्यवस्था में उसके महत्व का परीक्षण कीजिए।  
Define public finance and examine its importance in a modern economy.
९. राजस्व की परिभाषा दीजिए। वित्त का उपयोग आर्थिक कल्याण बढ़ाने में किस प्रकार किया जा सकता है ?  
Define public finance How can finance be used as an instrument for increasing economic welfare ?
१०. "लोकवित्त, लोक सत्ताओं की आय तथा उसके व्यय से तथा एक दूसरे के साथ समझन से सम्बन्धित है।" इस कथन की टीका कीजिए।
११. क्रियात्मक वित्त तथा कार्यशील वित्त से क्या तात्पर्य होता है ? क्या आप इस विचार से सहमत हैं कि विकसित और अर्द्धविकसित देशों में राजकोषीय नीति के उद्देश्यों में भिन्नता होती है ? कारण देते हुए समझाइए।  
What is meant by Functional Finance and Activating Finance ? Do you agree with the view that for developed and under-developed countries the objectives of fiscal finance are different ? Explain giving reasons.
१२. "वर्तमान दशकियों में आर्थिक विश्लेषण के क्षेत्र में राजस्व के अध्ययन में बहुत अधिक महत्व प्राप्त कर लिया है।" इस कथन को समझाते हुए राजस्व के महत्व को बताइए।  
"The study of public finance has assumed increasing importance in the field of economic analysis in recent decades." Explain this statement and state the importance of public finance.

आय वाले वर्गों पर भी पड़े। अतः में, यदि धनी व्यक्तियों पर समुचित रूप से कर नहीं लगाये गये, तो उससे असमानताएँ बढ़ेंगी और विभिन्न आय वाले वर्गों के बीच की खाई और चौड़ी हो जायेगी तथा राजनैतिक एवं सामाजिक सन्तुलन अस्त व्यस्त हो जायेगा। एक अल्पविकसित देश, जो कि राजनैतिक दृष्टि से स्थिर नहीं होता है, अर्थ के लिये पहले ही तैयार होता है। अतः यह उच्चतर आय वाले वर्गों के हित में ही होता है कि कराधान के द्वारा उनकी आमदनियाँ बराबर कम होती रहें।

यहाँ दो विशेष आपत्तियाँ की जा सकती हैं। पहली यह कि आय तथा धन की असमानताएँ बचतों के संचय को आगे बढ़ाने वाली होती हैं, अतः पुनर्वितरण सम्बन्धी कराधान का भार यदि धनी लोगों की बचतों पर ही डाला गया तो वह हानिकारक ही सिद्ध होगा। दूसरे, कराधान की पुनर्वितरण सम्बन्धी योजना (जब सरकारी व्यय के साथ समुक्त कर दी जाती है) तो वह निम्नतर आय वाले उन वर्गों के लिये अपेक्षाकृत अधिक आय उपलब्ध कराती है जिनकी उपभोग-प्रवृत्ति (propensity to consume) पहले से ही ऊँची होती है। परिणाम यह होता है कि अर्थ-व्यवस्था में बचत तथा विनियोग प्रतिबन्धित हो जाता है। परन्तु इन दोनों ही आपत्तियों (objections) में गम्भीर कमियाँ वर्तमान हैं। पहला तर्क, यद्यपि सत्य है परन्तु वह उच्चतर आय वाले वर्गों के व्यय के उपभोग की उपेक्षा करता है। इसके अतिरिक्त, यह बात भी नहीं मूलापी जानी चाहिए कि केवल धनी लोगों की बचतें ही एक अल्पविकसित अर्थव्यवस्था को गरीबी की दलदल से बाहर नहीं निकाल सकती—यदि वे निवाल सकती होती तो पहले ही ऐसा हो गया होता और फिर अल्पविकसित देशों के पिछड़ेपन की यह समस्या ही उत्पन्न नहीं होती। दूसरे तर्क में इस मूल तथ्य की उपेक्षा कर दी गई है कि वस्तुओं के कराधान द्वारा निर्धन लोगों पर भी कर लगाये जाते हैं जिससे कि वे भी विकास के क्षेत्र में सहभागी बन सकें। फिर, उपभोग के निम्न स्तरों का निर्माण करके राष्ट्र की उत्पादन-क्षमता को जो हानि पहुँचती है उसे आसानी से नहीं भुत्ताया जा सकता। ऐसी प्रत्येक कार्यवाही, जो निम्नतर आय वाले वर्गों की आय से वृद्धि का प्रयास करती है, राष्ट्र की उत्पादन-क्षमता में भी वृद्धि करती है। यह मान लेना मूलतः कि निर्धन वर्ग के लोगों का बड़ा हुआ उपयोग पूँजी निर्माण की सम्भावनाओं को कम कर देता है।

इस प्रकार, एक विकासशील देश के आर्थिक विकास के सदर्भ में, कराधान के द्वारा उत्पादन-वृद्धि का तथा आय के पुनर्वितरण का, ये दोनों ही सक्षम साथ-साथ प्राप्त किये जा सकते हैं और एक उपयुक्त कर ढाँचा का निर्माण किया जा सकता है। पुनर्वितरण सम्बन्धी कराधान की सामान्य योजना को स्थिर करने की कोई आवश्यकता नहीं है और वस्तुस्थिति तो यह है कि इस योजना की और भी अधिक आवश्यकता है।

### (स) कराधान के अन्य प्रभाव (Other Effects of Taxation)

कराधान के उपरोक्त प्रभावों के अतिरिक्त अन्य प्रभाव भी पड़ते हैं, जो कि निम्नलिखित हैं—

#### (१) कराधान का उपभोग पर प्रभाव (Effect of Taxation on Consumption)

सामान्यतः उपभोग की क्षमता पर लगाये गये कर वरदाता की क्रयशक्ति को कम कर देते हैं जिसके कारण उसे अपने उपभोग की मात्रा कम करनी पड़ती है। अतएव उपभोक्ता का जीवन-स्तर भी गिर जाता है। यदि कर का भार निर्धन वर्ग पर पड़ता है, तो उन्हें अपनी जीवन-रक्षक वस्तुओं के उपभोग में भी कमी करनी पड़ती है जिसके कारण उनका स्वास्थ्य गिर जाता है और कार्यक्षमता का हनन हो जाता है। अतएव ऐसे कर सर्वथा अनुचित माने जाते हैं जिनका प्रभाव निर्धन वर्ग पर पड़ता हो। इसके विपरीत यदि कर का भार धनी वर्ग पर पड़ता हो तो उसका भुगतान वे अपनी बचत में से कर सकते हैं। अतएव उनके उपभोग पर उसका प्रतिकूल प्रभाव नहीं पड़ता है। यदि मादक (नशीली) वस्तुओं पर कर लगा दिया जाय तो उनके मूल्य में वृद्धि होगी जिससे कारण मादक वस्तुओं के उपभोग में कमी होगी। फलतः लोगों के स्वास्थ्य में सुधार होगा क्योंकि वे मादक वस्तुओं का उपभोग करना या तो बन्द कर देंगे अथवा उसमें कमी कर देंगे।

(१) सर्वप्रथम तो, काम करने तथा बचत करने की इच्छा को सभी कर प्रभावित नहीं करते (all taxes do not affect the willingness to work and save)—वस्तु कर काम करने तथा बचत करने की इच्छा पर कोई प्रभाव नहीं डालते। प्रत्यक्ष कर, विशेष रूप से आय-कर तथा उत्तराधिकार कर काम करने तथा बचत करने की इच्छा पर प्रतिकूल प्रभाव डाल सकते हैं। परन्तु अन्य स्थान पर हम बतसा चुके हैं कि जब लोगों की आय की मांग लचकहीन होती है तब किस प्रकार लोग काम करना और यहाँ तक कि काम की मात्रा में वृद्धि करना जारी रखते हैं। फिर, बचत करने और संचय करने की प्रेरणा मृत्यु करो अथवा पूँजी करो से प्रभावित नहीं होती क्योंकि, जैसा कि पीगू ने स्पष्ट किया है, संचय करने की प्रेरणा इतनी अधिक होती है तथा इतनी विविध होती है कि मृत्यु कर अथवा पूँजी कर उन्हें कम नहीं कर सकते। यही नहीं एक विकासशील अर्थव्यवस्था में, नये उद्यमों को आरम्भ करने तथा पुरानों का विस्तार करने की सम्भावनाएँ इतनी बलवती होती हैं, सम्पत्ति के संचय का क्षेत्र इतना व्यापक होता है और औद्योगिक एवं व्यावसायिक प्रमुख के निर्माता के अवसर इतने आशाप्रद होते हैं कि आय-कर अथवा सम्पदा कर की कोई भी घनराशि प्रेरणाओं तथा साहस को, पूँजी के निर्माण को और विनियोग को प्रभावित नहीं कर सकती। इसके अतिरिक्त, आयोजनाबद्ध आर्थिक विकास के संदर्भ में, विनियोग की दर बराबर बढ़ती रहती है और जनता की आय में भी लगातार वृद्धि होती रहती है, फिर यह वृद्धि ही वस्तुओं तथा सेवाओं की मांग को बढ़ाती है। इन सबका परिणाम स्फीति दबावों (inflationary pressures) तथा अधिक लाभ की गुंजाइशों के रूप में सामने आता है। व्यवसायी स्ट्रुंबाज तथा उद्योगपति लाभान्वित होते हैं। अधिक लाभ प्राप्त के बढ़ते हुए अवसरों से पुनर्वितरण सम्बन्धी कराधान से सम्भावित प्रेरणात्मक प्रभावों के विषय में उत्पन्न अभी भय भी दूर हो जाते हैं।

इसके भी अलावा, कर-प्रशासन की कार्य-कुशलता के कारण तथा कर-वचन (tax evasion) तथा कर-परिहार (tax avoidance) की व्यापक सम्भावनाओं की विद्यमानता के कारण न तो प्रेरणाएँ ही हतोत्साहित होगी और न उत्पादन ही घटेगा। अपितु प्रवृत्ति यह होगी कि उत्पादन तेजी से बढ़े। ऐसा ही निष्कर्ष तब भी सामने आता है जबकि सरकार द्वारा आर्थिक एवं सामाजिक उच्च केन्द्रों की व्यवस्था की जाती है जो कि बड़े आवश्यक होते हैं और औद्योगीकरण को बड़ा प्रोत्साहन देते हैं। इस प्रकार, कहा जा सकता है कि सरकार द्वारा अपनायी जाने वाली कर-नीति चाहे किसी भी प्रकार की क्यों न हो, ऐसी कोई सम्भावना नहीं है कि उसका उत्पादन पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा।

(२) दूसरे, एक अविकसित अर्थव्यवस्था के विकास के आयोजनाबद्ध कार्यक्रम के संदर्भ में, इस बात की भारी आवश्यकता है कि उपभोग सीमित हो और बचतों तथा विनियोग (investment) में वृद्धि की जाए। राजकोपीय अधिकारी जनता की बचतों को गतिशील करते हैं और उनका उपयोग देश की उत्पादन-क्षमता बढ़ाने में करते हैं। इससे यह आवश्यक हो जाता है कि अनेक ऐसे समवर्गीय लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिये कराधान का उपयोग किया जाए, जैसे कि सामान्य जनता के उपभोग को सीमित करना, उच्च आय वाले वर्गों के अनावश्यक उपयोग (अर्थात् ऐशो-आराम के लिए कोठियाँ, उनकी कीमती साजसज्जा तथा वेकार के जवाहरात आदि) में कटौती करना, धन को उत्पादकीय विनियोग की ओर को मोड़ना और सरकारी क्षेत्र (public sector) का विस्तार करना। यह कहा जा सकता है कि एक आयोजनाबद्ध अर्थव्यवस्था (planned economy) में कराधान अर्थव्यवस्था के सभी वर्गों पर पड़ता है, यहाँ तक कि निधन से निर्धन वर्ग पर भी, जो कि वास्तव में उसे अदा करने में भी समर्थ नहीं होते, परन्तु इस सम्बन्ध में मूलभूत सत्य यह होता है कि राष्ट्र की उत्पादन-क्षमता का विस्तार किया जाए।

(३) तीसरे, एक विकासशील देश को अपने सम्मुख यह सत्य रखना चाहिए कि वह आरोही अथवा क्रमवर्धी प्रत्यक्ष करों का उपयोग करके कुछ छोड़ेंगे से लोगों के हाथों में धन के जमा होने को रोके। एक तो इस कारण क्योंकि साधारण जनता को इस विषय में मानसिक सन्तुष्टि प्रदान करना बड़ा आवश्यक होगा कि धनी लोगो को यूँ ही नहीं छोड़ दिया गया है। इसके अतिरिक्त, वस्तु कर जो कि सख्या तथा आकार की दृष्टि के बराबर वृद्धि पर है, अवरोही प्रभाव डालते हैं। अतः समुचित सन्तुलन बनाये रखने के लिये यह आवश्यक कि ऐसा ही समान कर-भार उच्चतर

लोगों की क्रय-शक्ति को कम करके मूल्य वृद्धि को रोकना होता है। अतएव मुद्रा प्रसार की स्थिति में सरकार भारी वर लगाकर प्रचलन में अतिरिक्त मुद्रा की मात्रा को सींच लेती है, जिससे लोगों के पास मुद्रा की मात्रा घट जाती है और इस प्रकार उनके व्यय करने की क्षमता अथवा शक्ति में कमी हो जाती है। अतएव मुद्रा प्रसार की स्थिति समाप्त होने लगती है तथा मूल्य गिरने लगते हैं। मुद्रा प्रसार में आय कर तथा व्यय-कर दोनों ही लगाये जाते हैं। जहाँ आय-कर व्यक्ति की आय को कम करके उसकी व्यय-शक्ति में पर्याप्त कमी कर देता है वह दूसरी ओर व्यय-कर उसे व्यय करने में रोकता है, जिसके कारण वस्तुओं की माँग नहीं बढ़ने पाती अन्ततः मूल्य गिर कर बाद में स्थिर हो जाते हैं।

#### (६) कराधान तथा मुद्रा संकुचन (Taxation and Deflation)

मुद्रा संकुचन मुद्रा प्रसार से ठीक उल्टा है। अतएव मुद्रा संकुचन की अवस्था में चलन में मुद्रा की मात्रा कम होती है जिसके कारण व्यक्ति की व्यय करने की शक्ति घट जाती है। फलतः वस्तुओं की माँग घट जाती है और इस प्रकार वस्तुओं के मूल्य भी गिर जाते हैं। अतएव इस काल में करो की मात्रा पहले से कम कर दी जाती है। जिसके कारण जनता की क्रय-शक्ति बढ़ जाती है और इस प्रकार वह वस्तुओं को अधिक मात्रा में क्रय करने लग जाती है। इससे कारण वस्तुओं की माँग बढ़ जाती है और उनके मूल्य भी बढ़ने लगते हैं। अतएव मुद्रा-संकुचन की अवस्था में धीरे-धीरे मन्दी की स्थिति समाप्त होने लगती है और बाद में मूल्यों में स्थायित्व आना शुरू हो जाता है।

#### कुछ चुने हुए सन्दर्भ ग्रन्थ

- |                     |   |
|---------------------|---|
| 1. Dalton           | Public Finance, Chapters X to XVIII       |
| 2. Allen and Browne | Economics of Public Finance, Chapter XIII |
| 3. Rhys Williams    | Taxation and Incentive, Chapters I to IV  |
| 4. Phillip E Taylor | Economics to Public Finance Chapter 26    |
| 5. Lerner           | The Economics of Control                  |

#### UNIVERSITY QUESTIONS

१. किसी समाज में उत्पादन और सम्पत्ति के वितरण पर पड़ने वाले कराधान के प्रभावों को संक्षेप में समझाइए।

Outline briefly the effects of taxation on production and distribution of wealth in a community

२. क्या आप इस विचार से सहमत हैं कि कराधान का कार्य निजी व्यय को रोकना है न कि सरकार के लिए आय को बढ़ाना? अपने उत्तर के कारण दीजिए।

Do you agree with the view that the function of taxation is that of checking private spending not of raising revenue for the government? Give reasons for your answer.

[संकेत—इस प्रश्न के उत्तर में कराधान के वितरण पर पड़ने वाले प्रभावों को बताइए तथा इस कथन के समर्थन में तर्क दीजिए।]

३. कराधान के आर्थिक प्रभावों के अध्ययन का महत्व स्पष्ट कीजिए।

Explain the importance of the study of economic effects of taxation

[संकेत—इस प्रश्न के उत्तर में कराधान के आर्थिक प्रभावों का (i) उत्पादन, (ii) वितरण तथा (iii) अन्य पर प्रभाव का संक्षेप में महत्व बताते हुए वर्णन कीजिए।]

४. कराधान के उत्पादन पर पड़ने वाले प्रभावों का आलोचनात्मक परीक्षण कीजिये।

Examine critically the effects of taxation on production

प्रो० जे० के० महत्ता के शब्दों में, "एक कर का अच्छा प्रभाव हो सकता है यदि वह व्यक्ति को हानिकारक वस्तुओं का उपभोग त्यागने को तैयार करता है।"<sup>4</sup>

## (२) कराधान का रोजगार पर प्रभाव (Effect of Taxation on Employment) :

कराधान का रोजगार पर भी प्रभाव पड़ता है। जब कराधान में उपभोग की मात्रा कम होती है तो उत्पादन भी कम करना पड़ता है। साथ ही बचत की कमी से पूँजी भी कम हो जाती है तथा निवेश अथवा विनियोग घटता है। अतः इन दशाओं में रोजगार में कमी होती है। डाल्टन (Dalton) के अनुसार, "वास्तव में कराधान में हर सम्भव बड़ा एवं अचानक परिवर्तन हो सकता है जिसके कारण धर्मियों के बड़े पैमाने पर हटने पर बेरोजगारी में वृद्धि हो सकती है।"<sup>5</sup> किन्तु कराधान से बेरोजगारी सदैव ही नहीं बढ़ती है। इसका कारण यह है कि कराधान के रूप में जो सरकार की आय प्राप्त होती है यदि उसे उत्पादन अथवा पूँजीय वस्तुओं के उत्पादन में लगाया जाय तो उससे पूँजीय वस्तुओं का उत्पादन बढ़ेगा जिसके परिणामस्वरूप देश में रोजगार में वृद्धि होगी। इस सम्बन्ध में प्रो० डाल्टन का कथन है, "कभी-कभी यह सुझाव दिया जाता है कि मुख्यतः धनी वर्ग पर लगाये गये कराधान से बेरोजगारी में वृद्धि होती है। किन्तु उनमें से अनेक जो इस विचारधारा से सहमत हैं शायद यह कल्पना करते हैं कि कराधान एकत्रित किये गये धन का या तो स्रष्टा किया जाता है अथवा उसे समुद्र में फेंक दिया जाता है।"<sup>6</sup>

## (३) कराधान का पूँजी निर्माण पर प्रभाव (Effect of Taxation on Capital Formation):

पूर्ण विकसित देशों में सरकार कराधान से प्राप्त होने वाली आय को विकास कार्यों पर व्यय करती है जिससे बड़ी-बड़ी योजनाओं का निर्माण होता है तथा देश में सुविधाओं का विकास होता है। इसके परिणामस्वरूप कराधान की सहायता से पूँजी निर्माण में सहायता मिलती है, अर्थात् पूँजी निर्माण में वृद्धि होती है। इसके विपरीत प्रत्यक्ष करो का व्यक्तियों की आय पर बुरा प्रभाव पड़ता है। उनकी आय कम हो जाती है जिसके कारण पूँजी का निर्माण हतोत्साहित हो जाता है। अर्धविकसित देशों में पूँजी का अभाव पाया जाता है क्योंकि वहाँ पर निर्धनता विद्यमान रहती है।

## (४) कराधान का आर्थिक स्थिरता पर प्रभाव (Effect of Taxation on Economic Stability) :

किसी भी देश के आर्थिक विकास के लिए आर्थिक स्थिरता का होना परम आवश्यक है। यह करो की सहायता से स्थापित की जा सकती है। जैसा कि पहले बतलाया जा चुका है करो में वृद्धि या कमी करके सरकार वस्तुओं के उपभोग को कम या अधिक कर सकती है।

इसी प्रकार सरकार करो की सहायता से मूल्य-स्तर में भी स्थिरता ला सकती है। जब मूल्य स्तर ऊँचा होने लगता है तो सरकार करो में छूट देकर मूल्य वृद्धि को रोक देती है। इसके विपरीत जब मूल्य-स्तर गिरने लगता है, तो सरकार भारी कर लगाती है जिसके परिणामस्वरूप मूल्य ऊँचे हो जाते हैं। इस प्रकार कर नीति द्वारा मूल्यों को स्थिर बनाया जा सकता है। अतएव आर्थिक स्थिरता के कार्यान्वयन में कराधान का महत्वपूर्ण स्थान है।

## (५) कराधान एवं मुद्रा प्रसार (Taxation and Inflation) :

मुद्रा प्रसार की अवस्था में चलन में मुद्रा की मात्रा में वृद्धि हो जाती है जिससे लोगों में ध्वंस करने की शक्ति भी बढ़ जाती है। फलतः वस्तुओं की माँग में वृद्धि होती है जिसके परिणामस्वरूप मुद्रा प्रसार में मूल्यों में भी वृद्धि होती है। ऐसी स्थिति में कराधान का उद्देश्य

4. "A Tax can produce a desirable effect if it cause a man to give up the consumption of harmful commodities." J. K. Mehta—Public Finance.
5. "There is indeed a possibility that large and sudden changes in taxation may increase unemployment through large and sudden displacement of labour." —Dalton
6. It is sometimes suggested that taxation, especially of the rich, increases unemployment. But many of those who entertain this idea, seem to suppose that the money collected in taxation is put into a stocking or thrown into the sea." —Dalton



**कराधान—कुछ समस्याएँ (I) करदेय क्षमता, (II) कराधान और  
स्फोति, तथा (III) कराधान और पूँजी निर्माण**  
(Taxation—Some Problems (I) Taxable Capacity, (II) Taxation  
and Inflation and (III) Taxation and Capital Formation)

**[I] करदेय क्षमता अथवा करदात सामर्थ्य**  
(Taxation Capacity)

**करदेय क्षमता का अर्थ एवं परिभाषा**

करदेय क्षमता से आशय निम्नी विशेष समुदाय की कर देने की अधिकतम क्षमता अथवा सामर्थ्य से होता है। भारत के कराधान आँख आयोग (taxation enquiry commission) के अनुसार, "समुदाय में भिन्न-भिन्न वर्गों की करदेय क्षमता अथवा करदात-सामर्थ्य से तात्पर्य कराधान की उस मात्रा से लगाया जा सकता है जिससे आगे चलने पर उत्पादकीय प्रयत्न तथा क्षमता सम्पूर्ण रूप में घटने लगती है।"<sup>1</sup> लोकवित्त के एक सुप्रसिद्ध लेखक, जोशिया स्ट्याम्प (Josiah Stamp) के अनुसार, "करदात सामर्थ्य कुल उत्पादन में से उस धनराशि को घटाने के बाद शेष बची रकम को कहा जा सकता है, जो कि जनता के निर्वाह-स्तर (subsistence level) को बनाये रखने के लिए आवश्यक हो।"<sup>2</sup> इस परिभाषा में, कुल उत्पादन (total production) से आशय लोगों द्वारा उत्पादित एवं उपलब्ध आय की कुल मात्रा से है, परन्तु सरकार इस सारी की सारी आय को कराधान के रूप में नहीं ले सकती क्योंकि इसमें से कुछ न कुछ रकम लोगों के पास उनके उपभोग के लिए अवश्य छोड़नी होगी। अतः जनता की करदात सामर्थ्य का माप उत्पादन की उस कुल मात्रा से लिया जा सकता है जिसमें से लोगों के गुजारे के लिए आवश्यक रकम घटा दी गई हो। इस परिभाषा में, जहाँ तक उत्पादन की मात्रा का सम्बन्ध है उसे तो आँखों द्वारा मापा जा सकता है परन्तु जीवन-निर्वाह के लिए आवश्यक धनराशि कितनी होगी, यह निश्चित तथा स्पष्ट नहीं है क्योंकि इस धनराशि में व्यक्ति, स्थान, समय और परिस्थितियों के अनुसार परिवर्तन होते रहते हैं।

1. Taxation Enquiry Commission Report, I, p. 150, "Taxable capacity of different sections of the community may be said to refer to the degree of taxation, 'broadly speaking, beyond which productive effort and efficiency as a whole begin to suffer.'"
2. "Taxable capacity is the total production minus the amount required to maintain the population at subsistence level."  
—Josiah Stamp.

५. करों के उत्पादन एवं वितरण पर होने वाले प्रभावों का विश्लेषण कीजिए। अपने विश्लेषण की पुष्टि में भारतीय कर पद्धति से उदाहरण दीजिए।

"Analyse the effect of taxation on production and distribution. Cite examples from the Indian Tax System in support of your analysis."

६. 'जबकि एकमात्र करारोपण सम्भवतः उत्पादन को नियन्त्रित करता है तब सार्वजनिक व्यय को इसमें निश्चित रूप से वृद्धि करनी चाहिए।' विवेचना कीजिए।

"Where Taxation, taken alone, probably checks production ; public expenditure, taken alone should almost certainly increase it " Discuss."

७. आय-कर और उत्पादन-करों के सन्दर्भ में, करों की ऊँची दर का बहुत तथा उद्यम पर क्या प्रभाव पड़ता है ? स्पष्ट कीजिए ?

Discuss the effects of high tax rates on incentive and enterprise, with special reference to income-tax and death duties

८. लोगों की काम करने और बचाने की योग्यता पर पड़ने वाले करों के प्रभाव की विवेचना कीजिये।

Examine the effects of taxation on People's ability to work and save.

९. निम्नलिखित शीर्षकों के अन्तर्गत करारोपण से प्रभावों का विवेचन कीजिए—

(अ) बचत करने की शक्ति व काम करने की शक्ति का प्रत्यक्ष प्रभाव।

(ब) बचत और काम करने की इच्छा पर प्रत्यक्ष प्रभाव।

(स) बचत और काम करने की शक्ति पर अप्रत्यक्ष प्रभाव।

Discuss the effects of taxation under the following heads—

(a) Direct effects on ability to work and save

(b) Direct effects on desire to work and save

(c) Indirect effects on ability and desire to work and save

१०. व्यक्तिगत आर्थिक प्रेरणाओं पर कराधान के प्रभावों का परीक्षण कीजिए।

Examine the effects of taxation upon individual economic incentives

करदान सामर्थ्य के विचार का माप करना जहाँ कठिन है, वहाँ डाल्टन तथा सिराज जैसे कुछ अर्थशास्त्रियों ने पूर्ण करदान सामर्थ्य (absolute taxable capacity) तथा सापेक्ष करदान सामर्थ्य (relative taxable capacity) के बीच भेद किया है। (१) पूर्ण करदान सामर्थ्य का अर्थ है, नागरिकों को न्यूनतम निर्वाह की सूट देने के पश्चात् राज्य द्वारा उनसे जो कुछ भी लिया जा सके अथवा जैसा कि सिराज ने कहा है “पूर्ण करदान सामर्थ्य निचोड़ने की सीमा है।” परन्तु जैसा कि हम पहले ही कह चुके हैं “न्यूनतम निर्वाह-स्तर” के स्पष्ट एवं यथार्थ क्षेत्र अथवा “निचोड़ने की सीमा” के बारे में कोई एक मत नहीं हो सकता। पूर्ण करदान सामर्थ्य का अर्थ है कि एक नागरिक के लिये जो कुछ अथवा जितना वास्तव में जरूरी है उससे अधिक उसके पास जो भी शेष रहता है वह राज्य द्वारा लिया जा सकता है। अथवा इसका यह अर्थ हो सकता है कि कराधान को उस सीमा तक ले जाना चाहिये जहाँ पर कि करदाता के पास कुछ भी शेष न बचे। इसके विपरीत, (२) सापेक्ष अथवा अनुपाती करदान सामर्थ्य का अर्थ है—एक समुदाय की तुलना दूसरे समुदाय की करदान सामर्थ्य। उदाहरण के लिये, निर्धनों की तुलना में धनी व्यक्ति अधिक कर-भार वहन कर सकते हैं (अर्थात् उनकी करदान सामर्थ्य अधिक होती है)। इस सम्बन्ध में डाल्टन ने कहा है कि “यदि सार्वजनिक धन में वृद्धि होती है तो धनी करदाताओं द्वारा अदा किये जाने वाले अनुपात में तो वृद्धि होनी चाहिए और निर्धन करदाताओं द्वारा अदा किये जाने वाले अनुपात में कमी होनी चाहिए।” इस प्रकार, यदि दो पृथक् पृथक् समुदायों को किसी सामूहिक व्यय का भार उठाना है तो वह उनकी सापेक्ष करदान सामर्थ्यों के अनुपात में हो सकता है। यह सिद्धान्त एक सघीय पद्धति की सरकार में आमतौर पर लागू किया जाता है जहाँ भिन्न-भिन्न राज्यों से देश के सामूहिक धन में अपना-अपना अंशदान देने की आशा की जाती है। परन्तु समस्या यह है कि किसी समुदाय विशेष की सापेक्ष करदान सामर्थ्य का निर्धारण कैसे किया जाए। किसी समुदाय (community) की सापेक्ष करदान सामर्थ्य कुछ ऐसे तत्वों पर निर्भर होती है जैसे कि राष्ट्रीय आय का भाग, आय के वितरण का ढाँचा, जनसंख्या का आकार, जनसंख्या में वृद्धि की दर के साथ ही साथ आय की वृद्धि की दर, रहन-सहन के परम्परागत स्तर, सरकारी प्रशासन की क्षमता, देशप्रेम तथा जनव्य-पालन की यह भावना जो सरकार लोगों में उत्पन्न कर सकती है आदि आदि।

दोनों विचारधाराओं में से कौन सी श्रेष्ठ है ?

इन दोनों ही विचारधाराओं में, पूर्ण करदान सामर्थ्य का विचार अधिक यथार्थ, स्पष्ट तथा “सैद्धान्तिक दृष्टि से अच्छा” प्रतीत होता है परन्तु इसमें व्यावहारिक दृष्टि से कोई जान नहीं है क्योंकि इसमें माप (measurement) करना आवश्यक होता है (जो कि वस्तुतः असम्भव है)। दूसरी ओर, सापेक्ष अथवा अनुपाती करदान सामर्थ्य बड़ी सरल है क्योंकि इसके अन्तर्गत विभिन्न समुदायों की कर अदा करने की योग्यता की बेसल तुलना करनी होती है। यदि हम पूर्ण करदान सामर्थ्य का सिद्धान्त भारत पर लागू करें तो भारतीयों की एक बड़ी संख्या सरकार को कर देने में मुक्त हो जायगी (क्योंकि उनकी आय बहुत ही कम है)। परन्तु यदि सापेक्ष करदान सामर्थ्य का सिद्धान्त लागू किया जाए तो यह कहना सम्भव है कि लोगों की बहुसंख्या को अधिकाधिक कर-भार वहन करना होगा ताकि पूँजी-निर्माण में वृद्धि हो सके इस प्रकार कहा जा सकता है कि पूर्ण करदान सामर्थ्य की विचारधारा की तुलना में सापेक्ष करदान सामर्थ्य की विचारधारा अधिक उपयोगिता रखती है।<sup>5</sup>

### करदान सामर्थ्य का माप (Measurement or Taxable Capacity)

अनेक अर्थशास्त्रियों ने किसी भी देश की करदान सामर्थ्य को मापने के प्रयत्न किये हैं। कोलिन क्लार्क (Cohn Clark) ने कहा है कि मसार के अधिकांश देशों के लिए अधिकतम करदान

5. Ibid p 229, “Absolute taxability is the limit of squeezability.”

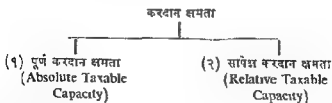
6. डाल्टन का मत है कि सापेक्षिक करदान सामर्थ्य वही है जिसे कि “अदा करने की योग्यता” (ability to pay) कहा जाता है।

उपर्युक्त परिभाषा के अतिरिक्त, सर जोसिया स्टाम्प ने करदान सामर्थ्य की दो और परिभाषाएँ भी दी हैं। उनके मतानुसार, करदान सामर्थ्य वह न्यूनतम धनराशि है जो कि किसी देश के नागरिक, “दुःखी तथा पतित जीवन बिताए बिना और आर्थिक संगठन को अधिक अस्त-व्यस्त किये बिना,”<sup>3</sup> सरकारी खर्चों के लिए दे सके। इस परिभाषा के सम्बन्ध में भी वही कठिनाई सामने आती है जो कि पहली परिभाषा में सामने आई थी—अर्थात् स्पष्टता एवं निश्चितता का अभाव। उदाहरण के लिए, इस परिभाषा में जो यह कहा गया है कि “दुःखी तथा पतित जीवन बिताए बिना” और “आर्थिक संगठन को अधिक अस्त-व्यस्त किये बिना” इनका कोई स्पष्ट अर्थ निकालना, यदि असंभव नहीं तो कठिन अवश्य है। एक अन्य प्रसंग में, स्टाम्प ने उत्पादित तथा वितरित आय को ही उन तत्वों के रूप में माना है जिन पर करदान सामर्थ्य निर्भर होता है। यह सत्य है कि आय का उत्पादन तथा साथ ही साथ उसका वितरण, ये दोनों ही ऐसे महत्वपूर्ण तत्व हैं जिन पर कि किसी समुदाय की करदान सामर्थ्य निर्भर होती है—अर्थात् जितनी आम अधिकारी होती है और लोगों के बीच उस आय का वितरण जितना अधिक श्रेष्ठ होता है, ऐसे लोगों की कर अदा करने की सामर्थ्य भी उतनी ही अधिक होती है। तथापि, करदान-सामर्थ्य की विचार-धारा को उत्पादित तथा वितरित आय की केवल एक ही कसौटी पर आधारित नहीं किया जा सकता। लोग करो के रूप में राज्य को जितनी धनराशि देने में सक्षम हों वही अथवा वह कुल कर-भार कितना होता चाहिए जोकि लोगों पर डाला जा सकता है, यह बात केवल लोगों द्वारा प्राप्त की जाने वाली कुल आय पर ही नहीं, अपितु कुछ अन्य तत्वों पर भी निर्भर है।

फिन्डले शिर्रास (G Findlay Shirras) ने करदान सामर्थ्य की परिभाषा इस प्रकार की है : “करदान सामर्थ्य निचोड़ने की सीमा है। यह उस न्यूनतम उपभोग के ऊपर उत्पादन की कुल बेरी (surplus) है जो ऐसे उत्पादन-स्तर को बनाये रखने के लिए आवश्यक है जिसमें रहन-सहन का स्तर पूर्ववत् कायम रहे।”<sup>4</sup> जैसा कि शिर्रास द्वारा स्पष्ट कहा गया है कि करदान सामर्थ्य उस अधिकतम धनराशि की द्योतक होती है जो कि राज्य, लोगों के समुदाय से करों के रूप में प्राप्त कर सकता है और उससे अधिक यदि कोई कर लगाया गया तो उससे अधिकतम दान्ति तथा गृह-युद्ध को ही प्रोत्साहन मिलेगा। परन्तु “लोगों के न्यूनतम निर्वाह-स्तर के लिए आवश्यक न्यूनतम उपभोग” की विचारधारा तथा ‘उद्योग व वाणिज्य के विस्तार के लिए पूँजी के पुनर्व्ययिन तथा उसमें वृद्धि करने के लिए धनराशि’ की विचारधारा बड़ी सदिग्ध है और इसका कोई स्पष्ट अर्थ तथा माप नहीं प्रस्तुत किया जा सकता। अतः यह स्पष्ट है कि आँकड़ों में माप सकने योग्य केवल एक तत्व (अर्थात् उत्पादित तथा वितरित आय) के अभाव में ही यह तत्वों की ये परिभाषाएँ कोई अधिक महत्वपूर्ण नहीं हैं।

### करदेय क्षमता का वर्गीकरण (Classification of Taxable Capacity)

करदेय अथवा करदान क्षमता को निम्न दो भागों में बाँटा जा सकता है —



3. Sir Josiah Stamp *Wealth and Taxable capacity* p 134, “Without having a really unhappy and downtrodden existence and without dislocating the economic organisation too much.”
4. Findlay Shirras. *The science of Public Finance*, p. 132, “Taxable capacity = the limit of squeezability. It is the total surplus of production over the minimum consumption required to produce that level of production, the standard of living remaining unchanged.”

घनराशि निर्धारित करना असम्भव है जिसके बारे में कि यह कहा जा सके कि यह किसी भी विशेष समय में देश की करदान सामर्थ्य की सीमाओं का प्रतिनिधित्व कर सकती है।<sup>18</sup>

**वे तत्व जिन पर करदान सामर्थ्य निर्भर रहती है अथवा करदान क्षमता के निर्धारित तत्व**

**(Factors on which Taxable Capacity Depends or Factors Determining Taxable Capacity)**

सबसे पहले तो इस बात पर जोर दिया जाना चाहिए कि “कराधान का ऐसा कोई विशिष्ट स्तर नहीं है जो सभी देशों पर लागू होता हो।” अथवा किसी विशेष देश पर सभी समयों में लागू होता हो और उसके विषय में कहा जा सके यह करदान सामर्थ्य की एक सीमा निश्चित करता है। इसके अतिरिक्त, देश की करदान सामर्थ्य की सीमाओं का विस्तार करने वाले तत्वों पर विचार करते समय हमें आर्थिक तथा राजनैतिक, दोनों प्रकार की परिस्थितियों को भी दृष्टिगत रखना होगा, संक्षेप में, करदान सामर्थ्य निम्नलिखित तत्वों पर निर्भर करती है :—

(१) राष्ट्रीय आय का आकार (size of national income)—किसी भी देश की करदान सामर्थ्य उसकी राष्ट्रीय आय के आधार पर निर्भर होती है और वह आकार स्वयं अनेक ऐसे तत्वों पर निर्भर होता है जैसे कि प्राकृतिक तथा अन्य साधनों की मात्रा, इन साधनों के उपयोग की सीमा, तकनीकी ज्ञान की स्थिति आदि। कोई समुदाय जितना अधिक धनी होता है उसकी कर अदा करने की क्षमता भी उतनी ही अधिक होती है।

(२) ऐसी आय का वितरण (distribution of such income)—राष्ट्रीय आय की मात्रा के अलावा, लोगों के बीच ऐसी आय का वितरण भी लोगों की करदान सामर्थ्य को प्रभावित करने में बड़ा महत्वपूर्ण भाग अदा करता है। चूंकि एक धनी समुदाय कराधान की एक अपेक्षाकृत ऊँची प्रतिशत अदा कर सकता है, अतः आय के वितरण की एक ऐसी व्यवस्था भी, जो कि कुछ थोड़े से लोगों के हाथों में ही धन की केन्द्रित करती है, उस व्यवस्था के मुकाबले जो आय का न्यूनधिक रूप से समान वितरण करती है, कर-आय की अधिक मात्रा प्रदान कर सकती है। यह तर्क इस विचार पर आधारित है कि अनेक साधारणतया खाते पीते आदमियों की तुलना में थोड़े से धनी व्यक्तियों की बचत करने तथा कर अदा करने की योग्यता अधिक होती है।

(३) देश की जनसंख्या का आकार एवं वृद्धि दर (size of country's population and the rate of growth)—एक अन्य महत्वपूर्ण तत्व जिस पर शि करदान-सामर्थ्य निर्भर होती है यह है कि देश की जनसंख्या का आकार एवं वृद्धि की दर क्या है और उसके साथ ही राष्ट्रीय आय में वृद्धि की दर क्या है? यदि किसी देश की राष्ट्रीय आय की मात्रा निश्चित रहे तो उसकी करदान सामर्थ्य प्रत्यक्ष रूप से देश की जनसंख्या के आकार पर निर्भर होगी—अर्थात् जनसंख्या जितनी अधिक होगी, करदान सामर्थ्य उतनी ही कम होगी। फिर करदान सामर्थ्य इस बात पर भी निर्भर होगी कि जनसंख्या तथा राष्ट्रीय आय में तुलनात्मक रूप से कितनी वृद्धि हो रही है। यह स्पष्ट है कि राष्ट्रीय आय की तुलना में यदि जनसंख्या तीव्रगति से बढ़ती है तो देश अपेक्षाकृत गरीब हो जायेगा और करोड़ों को बोज उठाने की उसकी क्षमता भी घट जायेगी।

(४) कराधान का प्रतिरूप (pattern of taxation)—एक अत्यन्त महत्वपूर्ण तत्व जो कराधान सामर्थ्य को प्रभावित करता है, यह है कि कराधान का प्रतिरूप (pattern) क्या है? यह हम पहले ही बतला चुके हैं कि एक ऐसी कर-व्यवस्था जो देश की राष्ट्रीय आय का केवल १०% भाग लेती है, आर्थिक प्रगति एवं विकास को अवरुद्ध कर सकती है, किन्तु करोड़ों का एक अन्य डॉलर जो कि देश की राष्ट्रीय आय का २५% तथा उससे अधिक लेता है, राष्ट्रीय आय के उत्पादन पर, सम्भव है, कोई प्रतिकूल प्रभाव न डाले। जहाँ कुछ-कर लोचदार (elastic) तथा

8. Dalton : Public Finance, p. 119, "It is impossible to fix any definite sum which could be said to represent the limits of the country's taxable capacity at any particular time."

सामर्थ्य राष्ट्रीय आय का २५% होगी। उसके अपने ही शब्दों में "कराधान की सुरक्षित उच्चतम सीमा राष्ट्रीय उत्पादन का १५ प्रतिशत है।" वार्षिक आय के २५% से ऊपर कराधान का कोई भी स्तर देश तथा जनता के लिये अत्यधिक असुखद परिणामों के रूप में सामने आयेगा। २५% से ऊपर का कर-स्तर सर्वप्रथम तो काम करने की इच्छा पर प्रतिकूल प्रभाव डालेगा और उसके परिणामस्वरूप राष्ट्रीय आय के स्तर को भी गिरा देगा। जब मालिक तथा मजदूरों, दोनों पर ही इतनी भारी मात्रा में कर लगाये जाते हैं कि वे सोचने लगते हैं कि अब आगे और काम करना शायद उपयोगी सिद्ध नहीं होगा, तो स्वभावतः ही उत्पादन कम हो जाता है। दूसरे कराधान का ऊँचा स्तर बचत करने की इच्छा पर प्रतिकूल प्रभाव डालता है और इसका पूँजी के निर्माण तथा आय के उत्पादन पर प्रतिकूल असर पड़ता है। उदाहरण के लिए, व्यवसायी तथा पेशेवर लोग (professional men) जब यह देखते हैं कि उनकी बचतों का एक बड़ा प्रतिशत करो के रूप में लिया जा सकता है तो वे अपनी आय को अघाघुन्ध खर्च करने लगते हैं जिससे कि उसे सरकार के हाथों में जाने से रोक सकें। अन्त में, कोलिन क्लार्क का विश्वास है कि कराधान की ऊँची दर का प्रतिकूल राजनैतिक प्रभाव भी पड़ सकता है। आमदनियों तथा वस्तुओं पर ऊँचे स्तरों से अधिक मजदूरियों तथा वस्तुओं की ऊँची कीमतों को प्रोत्साहन मिलेगा और इससे स्फीति सम्बन्धी परिस्थितियाँ उत्पन्न होंगी। इस प्रकार कोलिन क्लार्क का मत है कि ब्रिटेन जैसे देशों के लिये कराधान की सुरक्षित उच्च सीमा राष्ट्रीय उत्पादन का २५% है और इस सुरक्षित सीमा से यदि आगे बढ़ा दिया तो उसका निश्चित परिणाम यह होगा कि मुद्रा के मूल्य में ह्रास होगा और मुद्रा-स्फीति बढ़ेगी।

कोलिन क्लार्क के करदान सामर्थ्य सिद्धान्त की आलोचनायें :

कोलिन क्लार्क की करदान सामर्थ्य की माप की अमेरिका तथा अन्य देशों में काफी लोकप्रियता तथा स्वीकृति प्राप्त हुई परन्तु अनेक लेखकों ने इसकी आलोचना भी की। सर्वप्रथम, यह कहा गया कि ब्रिटेन जैसे देश की उन्नत अर्थव्यवस्था पर जो बात लागू होती है, सम्भव है भारत जैसी विकासोन्मुख अर्थव्यवस्था (economy) पर वह लागू न हो। एक विकासोन्मुख तथा विस्तारवादी अर्थव्यवस्था में, जिसके अन्तर्गत कि आय में तीव्रगति से वृद्धि होती है, लोगों पर कर-भार आसानी से बढ़ाया जा सकता है। दूसरे, कराधान के प्रतिकूल प्रभावों पर सरकारी व्यय के अनुकूल प्रभावों के साथ ही विचार करना होगा; इस स्थिति से २५% की सीमा सही नहीं हो सकती। तीसरे, कराधान की एक पद्धति के अन्तर्गत जिस स्थिति को कराधान की सुरक्षित सीमा माना जाता है, कराधान की अन्य पद्धति में सम्भव है वह खरी न उतरे। जैसाकि एक अधिकारी का कहना है कि यदि करो का कोई ठाँपा देश की राष्ट्रीय आय का केवल १०% भाग ही लेता है तो वह देश की आर्थिक प्रगति को अवरोध कर सकता है जबकि करो की दूसरी व्यवस्था जो कि राष्ट्रीय आय का २५% में भी अधिक भाग लेती है, सम्भव है अर्थव्यवस्था पर कोई प्रतिकूल प्रभाव न डाले। कैंडोर ने इस सम्बन्ध में एक बड़ा खचिकार उदाहरण दिया है। उन्होंने कहा है कि आय के ऊँचे स्तरों पर लगाये जाने वाले भारी आय-कर आय की उत्पत्ति पर प्रतिकूल प्रभाव डालेंगे। दूसरी ओर, व्यय पर लगाये जाने वाले करो का भार अधिक आय वाले वर्गों द्वारा ही वहन किया जायेगा और इसमें जहाँ व्यक्ति के खर्चों को कम करने में मदद मिलेगी, वहाँ साथ ही उसकी आय के उत्पादन में कोई कमी नहीं होगी। इसी कारण कैंडोर ने आय-करो के स्थान पर व्यय-कर के उपयोग की वकालत की है। इस प्रकार, करदान सामर्थ्य विभिन्न प्रकार के कर-ढाँचों (tax structures) पर निर्भर होती है। चौथे, यह कहा जाता है कि जैसा कि कोलिन क्लार्क ने प्रकट किया है, कराधान स्फीति-सम्बन्धी कोई प्रभाव नहीं डालता, वस्तुतः यह तो सरकारी व्यय ही होता है जो कि स्फीति सम्बन्धी प्रभाव डालता है। यह कहना गलत है कि किसी भी देश में सभी समयों के लिए कराधान की एक सुरक्षित उच्च सीमा निर्धारित की जा सकती है। इस सम्बन्ध में डास्टन के निष्कर्ष को सरलता से स्वीकार किया जा सकता है "ऐसी कोई निश्चित

## अच्छी कर पद्धति की विशेषताएँ अथवा लक्षण (Characteristics of a Sound Tax System)

### प्रस्तावना (Introduction)

एडम स्मिथ (Adam Smith) से लेकर अब तक के लोकवित्त के सभी लेखकों ने एको प्रभा के रूप में उन तरीकों का विवेचन किया है जिनसे कि एक अच्छी कर पद्धति की विशेषताओं का निर्माण होता है। तथ्य यह है कि कुछ सीमाओं तक इस प्रश्न पर पृथक् रूप से कोई निश्चित विवेचन नहीं किया जा सकता। एक अच्छी कर-पद्धति की क्या विशेषताएँ होनी चाहिए, यह सरकारी व्यय की प्रकृति, सरकारी कर्तव्यों के बारे में लोगों के विचारों तथा ऐसी ही कुछ अन्य बातों पर निर्भर करता है। किसी समय में जो कार्य राज्य का सबसे महत्वपूर्ण कार्य माना जाता था, यह हो सकता है कि अब उसे अनेक सामान्य कार्यों में से केवल एक कार्य ही समझा जाना हो। उदाहरण के लिए, १६वीं शताब्दी में यह एक सामान्य विचार था कि राज्य का मुख्य कार्य आन्तरिक अव्यवस्था (internal disorder) और बाह्य आक्रमण (external aggression) से नागरिकों की रक्षा करना है। दूसरे शब्दों में उस समय राज्य को एक पुलिस राज्य माना जाता था। इस स्थिति में, स्वाभावतः ही, अनेक प्रारम्भिक अर्थशास्त्रियों ने जिन्होंने कि राज्य के केवल पुलिस कार्यों पर ही जोर दिया था, यह तर्क प्रस्तुत किया कि राज्य को कर पद्धति के द्वारा लोगों की अधिक आय अपने हाथों में नहीं लेनी चाहिए, क्योंकि ऐसा करने का अर्थ होगा—साधनों का उत्पादक उपयोगों से अनुत्पादक उपयोगों की ओर की अन्तरण (diversion) करना। परन्तु वर्तमान शताब्दी में, समाजवादी विचारों की लोकप्रियता के साथ ही साथ, पुलिस राज्य शब्द जहाँ कल्याणकारी राज्य (welfare state) में बदलता जा रहा है। आधुनिक कल्याणकारी राज्य में, एक अच्छी कर-पद्धति वह हो सकती है जो न केवल राज्य के समस्त आवश्यक कार्यों को पूरा करने के लिए पर्याप्त आय का प्रबन्ध कर दे, बल्कि आय का पुनर्वितरण करने तथा आर्थिक स्थिरता कायम करने में भी सहायता करे। इसके अतिरिक्त, एक अच्छी कर पद्धति की कल्पना उन्नत देशों (advanced countries) के लिए भिन्न होगी और उन देशों के लिए भी जो कि अभी विकास कर रहे हैं। इसका कारण यह है कि विकास कर रहे देशों में राज्य एक सक्रिय (active) तथा गतिशील (dynamic) योग प्रदान करता है। अब हम एक अच्छी कर पद्धति की उन विशेषताओं का संक्षेप में वर्णन करेंगे जोकि अनेक लेखकों ने प्रस्तुत की हैं और सत्यतया अच्छी कर-पद्धति की विवेचना एक-एक देश के दृष्टिकोण से करेंगे जो अल्पविकसित (under-developed) तो हो, परन्तु भारत की तरह उसकी अर्थव्यवस्था (economy) का विकास हो रहा हो।

अत्यधिक आय प्रदान करने वाले होते हैं, दूसरे ऐसे भी हो सकते हैं जो कम मात्रा में ऐसे हो। किसी भी देश की करदान सामर्थ्य में वृद्धि की जा सकती है बशर्त कि उसकी कर-व्यवस्था की रचना इतनी सावधानी के साथ की गई हो कि करदाता का लोगो को महसूस होने वाला कष्ट न्यूनतम हो जाए।

(५) करदाता की मानसिक स्थिति (Psychology of the tax-payer)—करदाता की मानसिक स्थिति का भी करदान सामर्थ्य पर काफी प्रभाव पड़ता है। नागरिकों में सरकार के प्रति जितनी अधिक श्रद्धा व देशभक्ति होगी तथा सरकारी नीतियों का जितना अधिक समर्थन प्राप्त होगा, उतनी ही अधिक जनता की करदान सामर्थ्य होगी। राष्ट्रीय भावनाओं तथा भावुकता के कारण प्रायः लोग भारी करों का बोझ उठाने के लिए सहर्ष तत्पर हो जाते हैं। उदाहरण के लिए, भारत व पाकिस्तान के मध्य युद्ध छिड़ने पर भारत के लोग अधिक मात्रा में कर देने को तत्पर हो गये थे। इसके विपरीत, यदि जनता को सरकार में विश्वास नहीं है तथा वह सरकारी नीतियों को उचित नहीं समझती है तो ऐसी स्थिति में नागरिकों की करदान सामर्थ्य कम हो जाती है।

(६) सरकारी व्यय की प्रकृति तथा मात्रा (nature and extent of public expenditure)—जैसे कि करदाता का रूप करदान सामर्थ्य को निर्धारित करता है, उसी प्रकार सरकारी व्यय की प्रकृति तथा उसकी मात्रा भी करदान सामर्थ्य पर काफी प्रभाव डालती है। प्रथम तो इसलिये कि सरकारी व्यय राष्ट्रीय आय की मात्रा को प्रभावित करता है, क्योंकि सरकारी खर्च जिसना अधिक होता है जनता की द्रव्य आय उतनी ही अधिक होती है। और यह हम पहले ही स्पष्ट कर चुके हैं कि आय में वृद्धि होने के साथ ही साथ, लोगो की करदान सामर्थ्य में वृद्धि होने की भी आशा की जा सकती है। दूसरे, भारत जैसे विकासोन्मुख देशों की अर्थव्यवस्थाओं (economics) में राजस्व का काफी भाग प्रायोजनार्थ (protects) की वित्तीय व्यवस्था में लगा दिया जाता है जिसका उद्देश्य यही होता है कि देश में राष्ट्रीय आय की मात्रा बढ़े। सामान्य रूप में यह कहा जा सकता है कि सरकारी व्यय के वे सभी रूप जो पूँजी के निर्माण को प्रोत्साहित करते हैं और आर्थिक प्रगति तथा विकास की गति तेज करते हैं, करदान सामर्थ्य को भी बढ़ाते हैं, किन्तु सरकारी व्यय के वे अन्य रूप जो कि अनुत्पादक प्रायोजनार्थों के निर्माण एवं उनके रख रखाव में लगाये जाते हैं और जो राष्ट्रीय आय में कमी कर सकते हैं, करदान सामर्थ्य को भी घटा देते हैं।

(७) समुदाय का जीवन-स्तर (standard of living of the community)—एक अन्य तत्त्व जिस पर करदान सामर्थ्य निर्भर हुआ करती है, यह है कि समुदाय का जीवन-स्तर कैसा है। कोई व्यक्ति अधिकतम कितनी धनराशि राज्य को दे सकता है उसकी गणना करने की रीति यह है कि उसकी कुल आय में से उस न्यूनतम राशि को घटा दिया जाय जो उसके तथा उसके परिवार के पालन पोषण के लिए आवश्यक हो। इसी प्रकार, कोई देश अपना समुदाय कितनी अधिकतम राशि, राज्य को दे सकता है इसका निर्धारण इस प्रकार होगा कि राष्ट्रीय आय की कुल मात्रा में से उस धनराशि को घटा दिया जाये जो लोगो के सामान्य जीवन-यापन के लिए तथा पूँजी को यथापूर्व बनाये रखने के लिए आवश्यक हो। परन्तु जैसा कि हम पहले भी कह चुके हैं, जीवन-यापन के लिये आवश्यक न्यूनतम धनराशि अथवा न्यूनतम निर्वाह स्तर (minimum level of subsistence) या जीवन स्तर—एक व्यक्तिपरक (subjective) तथ्य है जो कि व्यक्ति, समुदाय तथा समय के अन्तर से पृथक्-पृथक् हो सकता है। यदि जीवन-स्तर को स्थिर मान लिया जाये, तो राष्ट्रीय आय की प्रत्येक वृद्धि के साथ करदान सामर्थ्य में वृद्धि होगी।

(८) मुद्रा-स्फीति (inflation)—मुद्रा-स्फीति के समय मुद्रा का मूल्य कम हो जाता है। और वस्तुओं का मूल्य बढ़ जाता है। जनता को उन्हीं वस्तुओं के उपभोग पर अपेक्षाकृत अधिक व्यय करना पड़ता है। इससे जनता की वास्तविक आय कम हो जाती है। इसके परिणामस्वरूप जनता की कर देने की क्षमता में कमी हो जाती है। इस सम्बन्ध में प्रो० फिण्डले शिराज ने कहा है “मुद्रा-स्फीति का भार करारोपण जैसा ही होता है।”

(९) देश का आर्थिक विकास (economic development of a country)—किसी देश के आर्थिक विकास पर भी लोगो की कर देने की क्षमता निर्भर करती है। आर्थिक दृष्टि से



उन्नत देश (जैसे अमरीका, जापान, फ्रांस, जर्मनी, रूस, ब्रिटेन आदि) के लोगों की वर देने की क्षमता अविवक्षित तथा अर्ध-विकसित देशों के लोगों की तुलना में काफी कम होनी है। यही कारण है कि अमरीका व जापान के लोगों की तुलना में भारत के निवासियों की वर देने की क्षमता काफी कम है।

(१०) राजनैतिक परिस्थितियाँ (political conditions)—हम पहले भी बता चुके हैं कि आर्थिक कारणों के अलावा इस सम्बन्ध में राजनीतिक परिस्थितियाँ भी बड़ा महत्वपूर्ण नहीं होतीं। महात्मा के लिए, लोगों की वर देने की सहूलियत की इच्छा पर इस बात का काफी प्रभाव पड़ता है कि देश में किस प्रकार की सरकार स्थापित है। विदेशी सरकार के मुकाबले एक राष्ट्रीय सरकार इस बात में अधिक समर्थ हो सकती है कि वह बिना कोई प्रतिभूति प्रभाव डाले ही कर-आय की एक ऊँची प्रतिभूति लोगों से वसूल कर सके। यही बात एक तानाशाही के मुकाबले उस लोकतन्त्रीय सरकार के बारे में भी सही हो सकती है जो कि लोकप्रिय प्रतिनिधित्व (popular representation) पर आधारित हो। हमारे साथ ही साथ, सरकार यह भी कर सकती है कि वह लोगों को कर अदा करने के लिए प्रेरित करे तथा उनमें नागरिकता की अच्छी भावना पैदा करे और इस प्रकार करदान सामर्थ्य में वृद्धि करे। इसके अतिरिक्त, युद्ध तथा त्रास के अन्य अवसरों पर, जबकि देश की आजादी खतरे में पड़ जाती है, यह हो सकता है कि लोग राजकोष में अपनी आय का अनेकांश अधिक भाग देने की स्वीकृति दे सकें। इस प्रकार, देशभक्ति, संकट के अवसर, मरणाति प्रशान्तन की प्रकृति एवं किन्हीं आर्थिक संकटों के कारणों से कि सरकारी खर्चों के लिए अपना अंशदान देने की लोगों की इच्छा को प्रभावित करते हैं। मनोवैज्ञानिक तत्व करदान-सामर्थ्य पर महत्वपूर्ण प्रभाव डालते हैं।

### करदान सामर्थ्य का महत्व (Significance of Taxable Capacity)

करदान सामर्थ्य की धारणा में महत्व के बारे में अर्थशास्त्री एकमत नहीं हैं। कुछ लेखकों का मत है कि इस धारणा की न तो समुचित रूप से परिभाषा ही की जा सकती है और न माप ही, अतः अच्छा यह होगा कि कर-भार के कुल स्तर पर जोर देने की बजाय देश के कर-दातों को अधिक महत्व दिया जाय। अन्तर्राष्ट्रीय राजनैतिक विवादों (tensions) और सम्पूर्ण आर्थिक विकास के वर्तमान काल में एक ऐसे कर-ढाँचे की रचना करना आवश्यक है जो कि कम से कम प्रतिकूल आर्थिक एवं राजनैतिक प्रभाव डाल कर आवश्यक आय-कर प्रदान करे। इस दृष्टिकोण से तो, करदान सामर्थ्य की धारणा का कतई भी कोई महत्व प्रतीत नहीं होता। डाल्टन का कहना है कि "सापेक्ष करदान सामर्थ्य एक वास्तविकता है, यद्यपि उसको अन्य शब्दों में भी बैसे ही व्यक्त किया जा सकता है, किन्तु पूर्ण करदान सामर्थ्य एक कल्पनामात्र है जिसमें गम्भीर भूलें उत्पन्न करने की क्षमता है। स्पष्ट विचार के हित में अच्छा तो यह होगा कि "करदान सामर्थ्य" इन शब्दों को ही लोकवित्त के सम्पूर्ण गम्भीर अध्ययनों में बाहर निकाल दिया जाय।" पर इसके बावजूद, कुछ अर्थशास्त्री ऐसे भी हैं जो इस विचारधारा को काफी महत्व प्रदान करते हैं।

जिस देश या समुदाय की करदान सामर्थ्य का यह ज्ञान उस देश की सरकार के लिए अनेक प्रकार से तथा अनेक परिस्थितियों में बड़ा उपयोगी सिद्ध होता है। सर्वप्रथम, ऐसी जानकारी आर्थिक नियोजन (economic planning) के उद्देश्य के लिए आर्थिक साधनों की गणितीय करने में बड़ी आभकारी सिद्ध होगी। दूसरे, युद्ध की अवधियों में, सरकार के लिए यह जानना बड़ा आवश्यक होता है कि कितनी अधिकतम धनराशि, लोग युद्ध के सफल मंचालन के लिए आसानी से दे सकते हैं। तीसरे, सामान्य शान्तिबाल में भी, करदान सामर्थ्य की सीमाओं की जानकारी सरकार को इस योग्य बनाती है कि वह जनता पर ऐसे अनिवार्य कर न लगाये जो उत्पादक (productive) होने की बजाए और उत्पादक हो और जिनसे लोगों में असन्तोष उत्पन्न हो। चौथे, राष्ट्रीय वित्त की व्यवस्था में, इस विचारधारा का बड़ा महत्व है। सब सरकार (federal government) तथा राज्यों के बीच वित्तीय सम्बन्धों की अनेक समस्याओं के समाधान के लिए यह बड़ा आवश्यक है कि इस विचारधारा का एक सन्तोषजनक विश्लेषण (analysis) किया जाए।

इस प्रकार, करदान सामर्थ्य की विचारधारा की परिभाषा तथा माप के सम्बन्ध में पहले उल्लेख की गई अनेक कठिनाइयों के बावजूद, इस धारणा का काफी व्यावहारिक महत्व है।

### करदान-सामर्थ्य और भारत (Taxable Capacity and India)

जैसा कि हम पहले भी बतला चुके हैं, किसी भी देश की करदान सामर्थ्य की सीमाओं के किसी भी अध्ययन में यह पता लगाना बड़ा जरूरी होता है कि वहाँ राष्ट्रीय आय में कूल कर-आय (tax revenue) का अनुपात क्या है? भारत में कूल कर-आय राष्ट्रीय आय की ५२% है। यह कहा जाता है कि यह अनुपात अन्य अनेक देशों के अनुपात से, जिनमें दक्षिणी पूर्वी एशिया के देश भी सम्मिलित हैं, नीचा (Lower) है। राष्ट्रीय आय में कर-राजस्व के इस निम्न अनुपात से दो विभिन्न प्रकार के निष्कर्ष निकाले गये हैं। एक ओर तो कुछ लोग यह तर्क देते हैं कि भारत में कराधान का स्तर बहुत नीचा है और करदान सामर्थ्य की चरम सीमा पर पहुँचने के लिए अभी अतिरिक्त कराधान का काफी क्षेत्र बर्तमान है। दूसरी ओर, कुछ लेखकों का यह तर्क है कि भारत में कराधान का निम्न स्तर इस देश की बहुसंख्यक जनता की भारी गरीबी की ओर स्पष्ट करके करता है और अब आगे अतिरिक्त कराधान की कोई गुंजाइश नहीं है, अर्थात् करदान सामर्थ्य की उच्च सीमा पर पहले ही पहुँचा जा चुका है।

यहाँ उन विभिन्न कारणों की व्याख्या करना बड़ा सरल है जोकि भारत में राष्ट्रीय आय के कूल कराधान के निम्न स्तर के लिए उत्तरदायी हैं। सर्वप्रथम बात यह है कि भारत के अधिकांश लोग रहन-सहन के अत्यन्त निम्न एवं दयनीय स्तर के अन्तर्गत जैसे जैसे अपना गुजारा-मात्र कर रहे हैं। प्रति व्यक्ति आय बहुत ही थोड़ी है और निर्वाह-स्तर की सीमा पर ही जीवन बिताने वाले अधिकांश व्यक्तियों की करदान सामर्थ्य बहुत कम है। अतः अधिकांश आबादी के लिए अतिरिक्त कराधान की कोई सम्भावना नहीं है। इसके साथ ही, ऐसे लोगों का प्रतिशत बहुत कम है जो आय की दृष्टि से बेसी (surplus) की स्थिति में हैं और यदि उन पर कोई अतिरिक्त कर लगाया गया तो उसका उनकी काम करने तथा बचत करने की योग्यता पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा। इस प्रकार, निर्धनता तथा रहन-सहन का नीचा स्तर ही भारत में निम्न कर-आय के लिए उत्तरदायी है। दूसरे, भारत में मुद्राविहीन खर्चों का एक बड़ा क्षेत्र विद्यमान है। उत्पादन का एक बड़ा भाग बाजार में बिकने के लिए नहीं आता और वह या तो स्वयं उत्पादकों द्वारा ही उपभोग कर लिया जाता है (उदाहरणार्थ, कृषि-उत्पन्न) अथवा उनके द्वारा श्रमिकों को वस्तु-मजदूरी के रूप में दे दिया जाता है या वस्तु-विनिमय के आधार पर बदल लिया जाता है। एक अनुमान के अनुसार, लगभग ३७% उपभोग द्रव्यिक अर्थव्यवस्था (money economy) के बाहर ही किया जाता है और खाद्यान्नों, दालों, दूध व दूध की वस्तुओं पर किया जाने वाला ११ से लेकर ७२% तक का प्रामाणिक व्यय बिना द्रव्य के ही कर लिया जाता है। अतः ऐसे बड़े मुद्रा-विहीन क्षेत्र (non-monetary sector) की विद्यमानता कराधान के क्षेत्र को सीमित कर देती है। उदाहरण के लिए, मुद्राविहीन क्षेत्र के अन्तर्गत आने वाली वस्तुओं पर बिक्री कर जैसा कोई भी वस्तु कर नहीं लगता। तीसरे, भारत का अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार और उसके फलस्वरूप बड़े पैमाने का व्यापार-क्षेत्र भी काफी कम है और यह भी कराधान के क्षेत्र को सीमित कर देता है। अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार आयात और निर्यात करों के रूप में वस्तु कराधान के लिए एक अच्छा क्षेत्र प्रस्तुत करता है। भारत का विदेशी व्यापार इसकी राष्ट्रीय आय में समानुपाती (proportionate) नहीं है, अतः सीमा करों (customs duties) से होने वाली आय अल्प नहीं होती। अन्त में, भारत, में उत्पादन की छोटे पैमाने की इकाइयाँ अपना विशेष स्थान रखती हैं जिससे करवसन तो सरल हो जाता है और कुशलता के साथ कर-संग्रह करना कठिन। कृषि क्षेत्र में और साथ ही साथ औद्योगिक एवं वाणिज्यिक क्षेत्रों में भी, संगठन की इकाई आमतौर पर इतनी छोटी होती है कि कर का संग्रह करना या तो असम्भव होता है अथवा अत्यधिक कठिन। इस प्रकार, ऐसे अनेक कारण हैं जो इस बात को स्पष्ट करते हैं कि भारत में राष्ट्रीय आय की माता में कर-आय का कम अनुपात क्यों है?

जहाँ तक इस प्रश्न का सम्बन्ध है कि 'कराधान का नीचा अनुपात इस बात को प्रकट करता है कि भारत में करदान सामर्थ्य अपनी उच्च सीमा पर पहुँच चुकी है, भारत के कराधान जाँच आयोग ने स्पष्ट कहा है कि स्वतन्त्रता से पहले सम्भवतः अवश्य करदान सामर्थ्य अपनी उच्च सीमा पर पहुँच चुकी थी।<sup>१</sup> ऐसा इसलिए था क्योंकि उस समय कराधान तथा उसके व्यय से समाज को होने वाले लाभों के बीच कोई प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष सम्बन्ध नहीं था। परन्तु स्वाधीनता मिलने के बाद से, करो से होने वाली प्राप्तियों (proceeds) का उपयोग अधिकाधिक रूप से सामाजिक सेवाओं के विस्तार तथा आर्थिक विकास के लिए किया जा रहा है। करदाताओं की अधिकाधिक सख्या ने इस तथ्य को बहुत पसन्द किया है और इसके परिणामस्वरूप और आगे कराधान का क्षेत्र भी विस्तृत हो गया है। इस सम्बन्ध में, हमें उन अनेक अनुकूल परिस्थितियों का भी उल्लेख करना चाहिए जो भारत में वर्तमान हैं और जो उन तरीकों पर विजय पाने में सहायक हैं जो इस देश में कर-आय के नीचे स्तर के लिए उत्तरदायी हैं।

सर्वप्रथम तो, स्वतन्त्रता के पश्चात् से, सरकारी व्यय की प्रकृति में पूर्ण परिवर्तन हो गया है। खर्च अधिकाधिक मात्रा में देश में वानून व व्यवस्था की स्थापना एवं विदेशी आक्रमणों से बचाव की मदों से हटाकर आर्थिक विकास और समाज कल्याण के कार्यों में किया जा रहा है। इस सम्बन्ध में कराधान जाँच आयोग का यह बयान है कि "यदि कर-प्राप्तियों का वास्तव में समाज सेवाओं के विस्तार एवं आर्थिक विकास के लिए उपयोग किया गया और यदि इसकी स्पष्ट रूप से कवर की गई, तो सामर्थ्य में अवश्य वृद्धि होगी।" यह स्थिति स्पष्टतः सही है जो कि आजकल भारतवर्ष में घटित हो रही है।

दूसरे पक्षवर्तीय योजनाओं के अन्तर्गत राष्ट्रीय आय की मात्रा में निरन्तर वृद्धि हो रही है। अतः यह सम्भव है कि अतिरिक्त कराधान का माध्यम लिया जाए और यह अतिरिक्त कराधान बमाई हुई अतिरिक्त आय पर ही पड़ सकता है। अन्य शब्दों में, अतिरिक्त कराधान से गैर-सरकारी उपभोग अथवा विनियोग में कटौती नहीं होगी।

तीसरे, आयोजनाबद्ध आर्थिक विकास के अन्तर्गत भी, कुछ क्षेत्र तथा कुछ वर्ग ऐसे हो सकते हैं जो विशेष रूप से अधिक लाभप्रद स्थिति में रहें, अतः कर सम्बन्धी वगैरह ऐसे तरीके से उठाये जा सकते हैं जिससे उन लोगों का कुछ भाग राज्य को मिल सके। इसका उदाहरण अनेक राज्यों में लगाया गया वह समुद्रतट कर (betterment levy) है जो इसलिए लगाया गया ताकि सिंचाई योजनाओं के परिणामस्वरूप पृथ्वीगत मूल्यों में होने वाली वृद्धि का कुछ भाग सरकार द्वारा वापिस लिया जा सके। ऐसे कराधान को 'हितानुसार कराधान' (benefit taxation) कहा जा सकता है।

चौथे, मुनियोजित आर्थिक विकास, सम्पूर्ण रूप में, देश अथवा समुदाय को अनेक लाभ प्रदान करता है। इस स्थिति में, यह आवश्यक हो जाता है कि वस्तु कराधान का अधिकाधिक आश्रय लिया जाय क्योंकि यही एकमात्र वह तरीका है जिसके द्वारा निम्न आय वाले उन वर्गों तक पहुँचा जा सकता है जो आय-कर तथा सम्पत्ति करों के दायरे में नहीं आते। इसके अतिरिक्त, आयोजनाबद्ध अर्थव्यवस्था (planned economy) में, वस्तु कराधान को एक ऐसी यान्त्रिक-रचना माना जा सकता है जो वस्तुओं की उपलब्ध मात्रा में उसकी माँग को फिट कर दे।

अन्त में, भारत में घाटे की वित्त व्यवस्था वा अधिकाधिक मात्रा में आश्रय लेने का परिणाम यह होगा कि समय बीतने के साथ ही साथ मुद्राविहीन क्षेत्र (non-monetised sector) समाप्त होने लगेगा और लोगों की द्रव्य-आय तथा वास्तविक आय में भी वृद्धि होने लगेगी। यह स्थिति भी, अतिरिक्त कराधान का एक व्यापक क्षेत्र प्रस्तुत करती है, विशेष रूप से मुद्रा-स्फीति को नियन्त्रित करने के लिए जो कि घाटे की व्यवस्था (deficit financing) के कारण उत्पन्न हो सकती है।

## निष्कर्ष (Conclusion) :

इस प्रकार, हम इस निष्कर्ष पर पहुँच सकते हैं कि भारत के करदान मामल्य अभी अपनी उच्च सीमा पर नहीं पहुँची है और अतिरिक्त कराधान के लिए अभी भी काफी क्षेत्र है। कराधान जांच आयोग का निष्कर्ष तो यह है कि "जहाँ इस बात में विश्वास करने के कारण वर्तमान है कि करदान सामल्य में वृद्धि हुई है, वहाँ इस तथ्य से भी इन्कार नहीं किया जा सकता कि युद्ध से पूर्व की अवधि की तुलना में राष्ट्रीय आय में कर-आय का अनुपात यथापूर्व है और उसमें कोई परिवर्तन नहीं हुआ है। अपने वर्तमान ढाँचे तथा दरो के आधार पर भारतीय कराधान ने देश के कर योग्य साधनों का पूर्ण दोहन नहीं किया है। जब इस बात पर अतिरिक्त साधनों की विशाल आवश्यकता के सन्दर्भ में विचार किया जाता है तो यह स्पष्ट हो जाता है कि भारतीय कराधान में कुछ वृद्धि करने का औचित्य (justification) वर्तमान है।"<sup>10</sup>

## [II] कराधान और स्फीति अथवा मुद्रा प्रसार (Taxation and Inflation)

स्फीति विरोधी नीति (anti-inflationary policy) के एक अस्त्र के रूप में बिनी कर पर विचार करते समय हमने उस रुचिकर विवाद का जिक्र किया था जो कि कराधान और स्फीति के बीच के सम्बन्ध के बारे में वर्तमान है। जहाँ अधिकांश अर्थशास्त्री कराधान को स्फीति सम्बन्धी दबावों पर नियन्त्रण करने वाला एक अस्त्र बतलाते हैं और इसको मुद्रा सम्बन्धी नीति (monetary policy) के बाद के दूसरे महत्वपूर्ण अस्त्र के रूप में स्वीकार करते हैं, वहाँ कुछ अर्थशास्त्री ऐसे भी हैं जो यह कहते हैं कि कुछ निश्चित सीमाओं को बाँध कर लगाया गया कराधान स्फीति सम्बन्धी दबावों की उत्पत्ति के लिए भी उत्तरदायी ठहराया जा सकता है। इस विवाद का सारांश यह है कि कराधान का ऊँचा स्तर अपने प्रभावों की दृष्टि से स्फीतिजनक होता है अथवा स्फीति-विरोधी? इस विवाद को समझने के लिए, यह आवश्यक है कि एक ओर तो स्फीति की प्रकृति तथा प्रक्रिया (process) की व्यापक छान-बीन की जाए और दूसरी ओर उन तर्कों पर भी विचार किया जाए जो कि इन दोनों परस्पर विरोधी मतों का समर्थन करते हैं।

### स्फीति की परिभाषा (Definition of Inflation) :

सामान्य अर्थ में, स्फीति मूल्य-स्तर में वृद्धि की सूचक होती है, परन्तु अधिक यथार्थ रूप में, इसका तात्पर्य सामान्य मूल्य-स्तर (general price level) की उस वृद्धि से होता है जो कि अपेक्षाकृत मूल्य निरपेक्ष अथवा लचकहीन सभरणों (supplies) की स्थिति में द्रव्य-आय के विस्तार के कारण होती है। यह अर्थ यथार्थतः वैसा ही है जैसा कि कीन्स और पीगु ने ध्यस्त किया था। उन्होंने स्फीति की परिभाषा करते हुए कहा था कि स्फीति मूल्य-स्तर में होने वाली यह वृद्धि है जो कि पूर्ण रोजगार के स्तर पर पहुँचने के पश्चात् उत्पन्न हुई हो, क्योंकि इस स्थिति में आगे द्रव्य-आय और उसके परिणामस्वरूप द्रव्य-आय तो बढ़ सकती है परन्तु कुल उपभोग नहीं बढ़ सकती (क्योंकि अर्थव्यवस्था पूर्ण रोजगार के स्तर पर पहुँच चुकी होती है) इस प्रकार, स्फीति के पीछे दो तत्त्व काम करते हैं : द्रव्य-आय (money incomes) का विस्तार जो कि संचयी (cumulative) होता है, और वस्तुओं के सभरण की मूल्य-निरपेक्षता अथवा लचकहीनता। इस सम्बन्ध में कराधान इसलिए प्रकाश में आता है क्योंकि यह द्रव्य-आय के प्रभाव को तथा वस्तुओं के उत्पादन, सभरण एवं मूल्यों को भी प्रभावित कर सकता है। उदाहरण के लिए, कराधान सामान्य जनता के पास वर्तमान द्रव्य-आय की मात्रा को कम कर सकता है अथवा उच्च वेतनों एवं मजदूरियों के द्वारा द्राव्यिक धारा (monetary stream) के प्रवाह में वृद्धि कर सकता है। इसके साथ ही, यह वस्तुओं के उत्पादन तथा सभरण की मात्रा को भी कम कर सकता है और उनकी कीमती में वृद्धि कर सकता है। इस प्रकार, कराधान द्रव्य-आय के प्रवाह और वस्तुओं के सभरण—इन दोनों ही तत्वों से निकट का सम्बन्ध रखता है।

स्फीति के एक कारण के रूप में कराधान (Taxation as a Cause of Inflation)।

ये लोग, जो यह कहते हैं कि कराधान को यदि सीमा से आगे बढ़ाया गया तो वह स्फीति उत्पन्न कर देता है, अपने तर्कों के निम्न आधार बतलाते हैं।—

(१) आय-कर का एक ऊँचा स्तर, जो सामान्य जनता की रयशक्ति की मात्रा को घटा देता है, मजदूरी तथा वेतनभोगी लोगों को अधिक मजदूरी तथा अधिक वेतन माँगने के लिए प्रेरित करता है। यदि वे इसमें सफल हो जाते हैं तो कीमतें स्वभावतः बढ़ जाती हैं। परिणाम-स्वरूप, मजदूरी, कीमतों तथा फिर मजदूरी और फिर कीमतों की वृद्धि का चक्र आरम्भ हो जाता है।

(२) जब सरकार बड़े पैमाने पर कर लगाने और खर्च करने का निश्चय करती है, तो काफी द्रव्य कार्यशील हो जाता है। ऐसा अशन तो सरकार के कारण होता है और अशतः गुणक व गति सिद्धान्तों (multiplier and acceleration principles) के कारण। इसके अतिरिक्त, कराधान का ऊँचा स्तर ही इस बात को संभव बनाता है कि बड़ी मात्रा में खर्च किया जाए और कर-आय के अभाव में यह काफी कम हो जाता है। फिर, यह भी संभव है कि कराधान द्वारा प्राप्त की गई आय का कम से कम कुछ भाग प्रयोग में ही न आये और मौद्रिक प्रवाह (monetary stream) में प्रविष्ट ही न हो, बल्कि कराधान और सरकारी व्यय के लिए रखा जाये। इसका अर्थ वही है कि कुछ सीमाओं से आगे बढ़ कर लगाया गया कराधान स्फीति सम्बन्धी शक्तियों को जन्म देता है।

(३) सरकार की कराधान नीति विनियोग (investment) करने की प्रेरणा को प्रभावित कर सकती है। मान लीजिए, भेदभूलक कराधान (differential taxation) के द्वारा सरकार इस प्रकार के विनियोग को भारी मात्रा में प्रोत्साहन देती है जिसका प्रतिफल दीर्घकाल में प्राप्त होगा, तो इसका परिणाम यह होगा कि द्रव्य के आय के प्रवाह में तो वृद्धि हो जायेगी किन्तु वस्तुओं के उत्पादन में समवर्ती वृद्धि (corresponding increase) नहीं होगी। इस प्रकार, कराधान स्फीति सम्बन्धी दबावों की उत्पत्ति को प्रेरणा देता है।

(४) कराधान के ऊँचे स्तरों से वस्तुओं तथा सेवाओं की कीमतें बढ़ जायेंगी। अन्य बातें समान रहने पर, इसका परिणाम यह होगा कि बचतों में कमी और खर्च में वृद्धि हो जायेगी। गुण उपभोक्ता व्यय में वृद्धि होने का प्रभाव यह होगा कि स्फीति सम्बन्धी दबावों की स्थिति और भी बदतर हो जायेगी।

(५) अन्त में, कराधान की ऊँची दरों के द्वारा वस्तुओं का कुल उत्पादन तथा सभरण घट सकता है। ऐसा केवल वस्तुओं तथा उत्पादन के साधनों की ऊँची कीमतों के कारण ही नहीं होगा, अपितु श्रम सम्बन्धी दिक्कतों एवं उत्पादन सम्बन्धी कुछ अन्य कठिनाइयों के कारण भी होगा एक ओर मौद्रिक आय की वृद्धि और दूसरी ओर वस्तुओं के सभरण की लचकहीनता के कारण निश्चय ही स्फीति सम्बन्धी दबाव उत्पन्न होंगे। यहाँ यह भी ध्यान रखना चाहिए कि यदि बिक्रीकर उत्पादक वस्तुओं पर भी लगा दिये गये तब तो कीमतों की वृद्धि का एक पिरैमिड सा ही बनना आरम्भ हो जायेगा। पहले कारण के साथ-साथ यह कारण भी स्फीति सम्बन्धी दबावों के रूप में ही सामने आयेगा।

इस प्रकार जो लोग यह कहते हैं कि कराधान की ऊँची दरें स्फीति सम्बन्धी दबाव (inflationary pressure) उत्पन्न करती हैं वे मुख्यतः इस आधार पर अपने तर्क देते हैं कि :—

- (क) मौद्रिक प्रवाह में वृद्धि हो जाती है, और
- (ख) वस्तुओं तथा सेवाओं की स्थिति में कोई सुधार नहीं होता, अपितु उनकी स्थिति और खराब हो सकती है।

स्फीति विरोधी अस्त्र के रूप में कराधान (Taxation as an Anti-inflationary Instrument) :

पर उपर्युक्त विवेचन के बावजूद, सामान्य रूप से स्वीकृत मत यह है कि कराधान स्फीति को प्रेरणा देना तो दूर रहा उसको नियन्त्रित करने का ही एक साधन है। ऊपर इस बात

के पक्ष में जो तर्क दिये गये हैं कि कराधान एक स्फीति उत्पन्न करने वाला तत्व है, उन्हें स्वीकार नहीं किया जाता और उनके बजाए वैसे ही तर्क यह दिखाने को प्रस्तुत किये जाते हैं कि कराधान से अन्दर स्फीति विरोधी शक्तियाँ विद्यमान हैं।

(१) कराधान क्रयशक्ति की मात्रा को कम करता है (Taxation reduces the volume of purchasing power)—सर्वप्रथम बात यह है, कि कराधान करदाताओं के पास वर्तमान क्रयशक्ति की मात्रा को कम कर देता है और इस प्रकार मौद्रिक धारा के प्रवाह को घीमा कर देता है। द्रव्य आय में कमी हो जाने से वस्तुओं और सेवाओं की माँग में भी कमी हो जाती है और इस प्रकार कीमतों पर पड़ने वाला स्फीति सम्बन्धी दबाव कम हो जाता है। परन्तु कराधान यह स्फीति विरोधी कार्य केवल तभी कर सकता है जबकि सरकार की व्यय नीति भी इस प्रकार बनाई जाए कि वह कराधान के उद्देश्यों एवं नक्ष्यों से मेल खाती हो। स्फीति विरोधी नीति का उद्देश्य जहाँ यह होता है कि लोगों की क्रयशक्ति की मात्रा में कटौती की जाए वहाँ व्यय नीति भी ऐसी नहीं होनी चाहिए कि द्रव्य को फिर चलन (circulation) में वापिस भेज दे अर्थात् यह कि करो के द्वारा प्राप्त धन को उपयोग नहीं करना चाहिए, क्योंकि यदि कर से प्राप्त धनराशियाँ व्यय के द्वारा फिर वापिस घूर्णी जाती हैं तो मुद्रा की कुल मात्रा कुल माँग पूर्ववत् ही बने रहेंगे। परन्तु प्रश्न यह है कि यह कहाँ तक सम्भव हो सकता है कि सरकार अपने व्ययों में कमी कर सके, वस्तु में सरकार द्वारा अपने खर्चों में कमी किए जाने की सम्भावना बहुत कम है क्योंकि युद्ध की अवधि तथा तीव्रगति से किये जाने वाले आर्थिक विकास की स्थिति में सरकार का व्यय तो और बढ़ ही जाता है और स्फीति सम्बन्धी दबाव उत्पन्न कर देता है। परन्तु इसे स्फीति विरोधी उपाय के रूप में कराधान के प्रभावों की आलोचना नहीं माना जा सकता बल्कि यह वस्तुतः सरकारी व्यय की आलोचना है।

(२) कठोर वस्तु-कर वस्तुओं की कीमतों में वृद्धि तथा माँग में कमी करता है (stiff-commodity taxes raise the price of goods and curtail the demand)—कठोर वस्तु कर वस्तुओं की कीमतों में वृद्धि और उनकी माँग में कटौती करते हैं। वस्तु करों के कारण होने वाली कीमतों की वृद्धि और स्फीति के रूप में कीमत-स्तर में होने वाली वृद्धि में मुख्य अन्तर यह है कि कीमतों की पहली वृद्धि तो कराधान के कारण होती है और दूसरी मौद्रिक माँग (monetary demand) में वृद्धि के कारण होती है। इसके अतिरिक्त, कीमतों की पहली वृद्धि में माँग में कमी होगी किन्तु दूसरी से काल्पनिक अथवा अपेक्षी माँग (speculative demand) में वृद्धि होगी। फिर, वस्तु करों से कीमतें सदा के लिए केवल एक बार बढ़ती हैं, किन्तु स्फीति कीमतों को निरन्तर ऊँचा करती रहती है। इस सीमा तक, कि वस्तु कर कीमतों में वृद्धि और उनकी माँग में कमी करते हैं, मुद्रा स्फीति सम्बन्धी प्रभाव अवश्य दूर होंगे। परन्तु कुल माँग में कमी कहाँ तक होगी यह इस बात पर निर्भर होगा कि करों के लगाये जाने की अवधि के सम्बन्ध में लोगों की आशाएँ तथा प्रत्यक्षता क्या है। उदाहरण के लिए यदि वे यह अनुभव करते हैं कि कर केवल अस्थायी रूप से ही लगाये गये हैं और वे केवल स्फीति काल में ही लगे रहेंगे, तब तो उपभोक्ता अपनी माँग को स्थगित करने के इच्छुक होंगे और इस प्रकार स्फीति सम्बन्धी दबावों को कम करने में अपना भ्रष्टाचार देखेंगे। परन्तु यदि वस्तु करों की कर बॉक्से का एक स्थायी अंग बना दिया गया है तो सम्भव है ऐसे प्रभाव न हों।

(३) विनियोग तथा उत्पादन के साधनों में कटौती (Curtailment of Investment and factors Production)—सरकार एक ओर तो मूल्य-नियन्त्रण लागू कर सकती है और दूसरी ओर उत्पादन कराधान (excise taxation)। इसका अर्थ यह होगा कि उपभोक्ता तो वही सामान्य कीमतें देते रहेंगे और दूसरी ओर उत्पादन कर उच्चमन्त्रियों की लाभ की मात्रा को कम कर देंगे। इसका परिणाम होगा विनियोग तथा उत्पादन के साधनों में कटौती। इससे भी स्फीति सम्बन्धी दबाव कम होगा।

परन्तु कराधान को स्फीति विरोधी अस्त्र के रूप में प्रयोग करने में एक खतरा है। यह यह कि कराधान से यह हो सकता है कि लोग ऊँचे वेतनों तथा ऊँची मजदूरियों की माँग करने लगें। प्रत्यक्ष करों से लोगों के पास वर्तमान द्रव्य-आय की मात्रा में कमी हो जायेगी जिससे उन्हें मजदूरियों बढ़ाने की माँग करने की प्रेरणा मिलेगी। दूसरी ओर, वस्तु करों से कीमतों में तथा

रहन सहन की लागतों में वृद्धि होगी और इस स्थिति से मजदूरों और बेतन भोगी लोगों को अधिक पारिश्रमिक माँगने का प्रोत्साहन मिलेगा। यदि कराधान के दबाव के कारण मजदूरियाँ और बेतन बढ़ते हैं तो कराधान के अच्छे प्रभाव समाप्त हो जायेंगे।

जो लोग इस बात का समर्थन करते हैं कि कराधान एक स्फीति विरोधी उपाय है, वे अपने निष्कर्ष के निम्नलिखित दो महत्वपूर्ण आधार प्रस्तुत करते हैं —

- (क) कराधान मौद्रिक धारा के प्रवाह (flow of monetary stream) को धीमा कर देता है और इस प्रकार कुल माँग में कमी कर देता है।
- (ख) यह वस्तुओं तथा सेवाओं की कीमतें बढ़ा देता है और इस प्रकार उनकी माँग घटा देता है।

### कराधान स्फीतिजनक है अथवा विरोधी है—इस विचार का मूल्यांकन (An Evaluation of the Controversy)

ऐसा प्रतीत होता है कि इन दोनों ही दृष्टिकोणों में सचाई का अंश वर्तमान है। कराधान उस समय स्फीतिजनक (inflationary) होता है जबकि प्रत्यक्ष तथा परोक्ष दोनों ही प्रकार से मौद्रिक धारा के प्रवाह को तीव्र कर देता है। यह वस्तुओं व सेवाओं की कीमतें बढ़ा देता है। यह सरकार को अपना व्यय बढ़ाने के लिए राजस्व के स्रोत प्रदान करता है। इस प्रकार, आधुनिक सरकारों तथा उनकी व्यवस्थितियों के आलोचक यह तर्क देते हैं कि कराधान की जैसी दूर निश्चित रूप से देश को स्फीति के गर्त में धकेल देती है। दूसरी ओर, कराधान को स्फीति के नियन्त्रण का साधन मानने वाले लोग मौद्रिक प्रवाह तथा कुल माँग की कमी पर जोर देते हैं। परन्तु ये लोग इस बात को अवश्य स्वीकार करते हैं कि मजदूरियों और बेतनों में वृद्धि भी सम्भव हो सकती है, और यदि ऐसा हुआ तो कराधान के स्फीति विरोधी प्रभाव भी समाप्त हो जायेंगे। प्रस्तुत तथ्य इन दोनों ही मतों के कहीं बीच में निहित प्रतीत होता है, और यह यह कि कराधान की एक समुचित नीति अपनाकर, कुछ सीमा तक, स्फीति को नियन्त्रित किया जा सकता है परन्तु इस विषय में बड़ी सावधानी रखी जानी चाहिए कि कराधान की वृद्धि के साथ ही साथ बेतन और मजदूरियों में वृद्धि न हो। इसके अतिरिक्त, इस बात को भी नहीं भूलना चाहिए कि माँग और सभरण की शक्तियों के उस कुल समूह में, जिस पर कि स्फीति निर्भर होती है, कराधान तो केवल एक उसका अंग मात्र है। कराधान के अलावा भी अनेक ऐसे तत्व हैं जो स्फीति सम्बन्धी दबावों को उत्पन्न करने व घटाने में तथा साथ ही साथ उनकी नियन्त्रित करने में, सम्भवतः, उससे भी अधिक महत्वपूर्ण हैं।

### [III] कराधान तथा पूँजी-निर्माण (Taxation and Capital Formation)

अल्प विकसित देशों में कराधान का एक महत्वपूर्ण उद्देश्य पूँजी के निर्माण का हुआ करता है। इस भाग में, हम विस्तार से इस बात पर विचार करेंगे कि उन्नत तथा अल्पविकसित देशों में पूँजी के निर्माण के सम्बन्ध में कराधान क्या योगदान करता है।

#### पूँजी-निर्माण की परिभाषा (Definition of Capital Formation)

पूँजी की परिभाषा मशीनरी, भवन व परिवहन सामग्री जैसे उत्पादन के उन सभी टिकाऊ साधनों के रूप में की जा सकती है जो मानव-निर्मित होते हैं और जो उत्पादन के प्रत्येक अगले चरण में अर्थव्यवस्था की उत्पादन-क्षमता में वृद्धि करते हैं। परन्तु कम विकसित देश की स्थिति में, पूँजी शब्द के अन्तर्गत ऐसी सभी वस्तुओं एवं सेवाओं को सम्मिलित करना होगा, जैसे कि मानवीय चतुराई तथा स्वास्थ्य (human skills and health) और यहाँ तक कि अन्न भी, जिनकी पूर्ति आर्थिक विकास के लिए आवश्यक होती है और जिनके अभाव में आर्थिक प्रगति रुक जाती है। यहाँ अपने अध्ययन में, हम पूँजी से आशय उन सभी वस्तुओं से लगावेंगे, जैसे कि भवन मशीनरी, परिवहन, बिजली व शक्ति, कच्चा माल, धम-प्रशिक्षण और सबसे ऊपर कुछ मात्रा में अन्न तथा अन्य मजदूरी पदार्थों (wage goods) की वेशी।

भाजकल, प्रत्येक अर्थव्यवस्था पूँजी के संचय का लक्ष्य अपने सामने रखती हैं जिससे कि वह चालू पूँजी को सुरक्षित रख सके और वस्तुओं व सेवाओं के उत्पादन में और वृद्धि कर सके। एक उन्नत अर्थव्यवस्था यह होती है जिसमें पूँजी का संचय ऊँची दरों से होता है और फलस्वरूप जिसकी उत्पादन-क्षमता अधिक होती है। ऐसे देश में लोगों की प्रति व्यक्ति आय अधिक होती है और उनका रहन-सहन का स्तर भी ऊँचा होता है। दूसरी ओर अल्पविकसित अर्थव्यवस्थाओं का एक उल्लेखनीय लक्षण होता है, उनकी पूँजी-निर्माण की अत्यधिक नीची दर जो कि राष्ट्रीय आय की लगभग ५ से ६ प्रतिशत तक होती है। इन देशों की सर्वोपरि आवश्यकता यह होती है कि वे अपनी पूँजी की वृद्धि की दर को १२ से १५% तक बढ़ाये। यह वही दर है जो कि उन्नत देशों में आमतौर पर पाई जाती है।

पूँजी-निर्माण में निम्न तीन बातें निहित होती हैं :

- (क) उन साधनों का दिशा-परिवर्तन (diversion) जो कि उपभोग के लिए काम में लगे जाते हैं अथवा जो पूँजीगत वस्तुओं का उत्पादन नहीं करते और बेकार पड़े रहते हैं।
- (ख) एक ऐसी बैंकिंग व वित्तीय पद्धति की विद्यमानता, जो दो मूलभूत कार्यों को सम्पन्न करे : (१) जनता की बचतों को गतिशील करे, और (२) निवेशकर्ताओं को इस योग्य बनाए कि वे उनके दावे कर सकें, और
- (ग) मौद्रिक तथा अन्य साधनों का पूँजीगत वस्तुओं के उत्पादन में विनियोग (investment)।

पूँजी का संचय केवल मौद्रिक एवं वित्तीय सस्थाओं में ही निहित नहीं होता अपितु उपभोग को सीमित करने में, बचतों की वृद्धि करने में और उनको उत्पादकीय विनियोग में लगाने में भी निहित होता है।

**उन्नत अर्थव्यवस्था में कराधान एवं पूँजी-निर्माण (Taxation and Capital Formation in an Advanced Economy)**

सामान्यतः, अधिकांश उन्नत देशों में पूँजी-निर्माण की ऊँची दर—१२% से १५% तक—पाई जाती है। इन देशों में सरकार को इस बात की आवश्यकता नहीं होती कि वह पूँजी-निर्माण की इस दर को बनाये रखने अथवा उसमें वृद्धि करने के लिए गैर-सरकारी क्षेत्र (private sector) की मदद को आगे आए।

पर इसके बावजूद, उन्नत देशों में भी, कराधान-पूँजी-निर्माण का एक स्रोत हो सकता है। इन देशों में, लोगों की करदान सामर्थ्य अल्पविकसित देशों के मुकाबले काफी अधिक होती है। परिणामस्वरूप, राष्ट्रीय आय का वह प्रतिशत भी काफी ऊँचा होता है जो कि सरकारें अपने लिए ले सकती हैं। ऊँची आमदनियों तथा कराधान के ऊँचे प्रतिशत के साथ ही साथ, सरकारें कराधान की उन प्राप्तियों से पूँजी-निर्माण की महत्वाकांक्षी योजनाओं को आरम्भ कर सकती हैं। इन सरकारी ने वास्तव में जो कुछ किया है उसका स्पष्ट प्रदर्शन सड़कों, रेलों, जलकल (water works) विद्युतीकरण तथा संचार जैसे व्यापक सामाजिक तथा आर्थिक कार्यों की विद्यमानता से हो जाता है। इन सबकी वित्तीय व्यवस्था या तो कराधान में से की जाती है अथवा कर्जों द्वारा, और बाव में इन कर्जों का भुगतान कराधान की प्राप्तियों में से कर दिया जाता है। इस प्रकार उन्नत देशों में कराधान को पूँजी-निर्माण का एक स्रोत माना जा सकता है।

सैद्धान्तिक रूप में यह हो सकता है कि प्रत्यक्ष कर काम करने तथा बचत करने की प्रेरणा को प्रभावित करें और इस प्रकार पूँजी-निर्माण पर प्रतिकूल प्रभाव डालें। उदाहरण के लिए; अत्याधिक आरोही आय-कर काम करने की प्रेरणा को कम करता है, परिणामस्वरूप बचत करने की योग्यता को भी कम करता है। इसी प्रकार, वैयक्तिक धन कर और बड़ी मात्रा में मृत्युकर बचत तथा संचय करने की इच्छा को प्रभावित करते हैं, फलस्वरूप उससे पूँजी-निर्माण प्रभावित होता है। वस्तु कयाधान, संधारणतः, प्रत्यक्ष रूप से पूँजी के निर्माण को प्रभावित नहीं करता; हाँ परोक्ष रूप से यह अवश्य ऐसा कर सकता है। उदाहरण के लिए, उत्पादन कर लगाने के कारण



वस्तु की कीमत में जो वृद्धि होगी उसमें उस वस्तु की मांग घटेगी और फिर उत्पादन भी कम होगा। परिणामस्वरूप, उस उद्योग का विस्तार सीमित हो जायेगा और इस सीमा तक विनियोग तथा पूँजी का निर्माण कम हो जायेगा।

तथापि, अनेक प्रेक्षकों का विचार है कि एक उन्नत अर्थव्यवस्था के अन्तर्गत यह संभव है कि प्रत्यक्ष कराधान की ऊँची दरों के बावजूद नागरिकों की वृद्धि करने की योग्यता तथा विनियोग करने की इच्छा पर कोई प्रतिकूल प्रभाव न पड़े। ऐसा इसलिए होगा है क्योंकि करदाताओं को इस सम्बन्ध में बड़ी मात्रा में ऐसे अवसर उपलब्ध रहते हैं जिनके द्वारा वे अच्छी आय कमाने का अपना प्रयत्न बराबर जारी रख सकें। कराधान के कारण वचन तथा विनियोग करने की क्षमता और विनियोग की प्रेरणा को कोई हानि नहीं पहुँचती क्योंकि वे तो लाभ की सम्भावनाओं पर निर्भर होती हैं। फिर भी, जहाँ इन बातों का उल्लेख किया गया है उनमें से अनेक सन्देहास्पद हैं। यह बात सर्वप्रसिद्ध है कि नीय करदाता निम्नलिखित रूप से काम करने तथा वृद्धि करने की इच्छा तथा योग्यता को कम करेगा।

परन्तु यह भी बहुत कुछ संभव है कि कराधान के प्रतिकूल प्रभावों का अंतर सरकारी खर्च के अनुकूल प्रभावों द्वारा तत्प्राप्त कर दिया जाए। इस अनिश्चित, अधिकांश उन्नत देशों में, सरकारें कराधान तथा सरकारी व्यय का उपयोग ऐसी क्षतिपूर्ति नीति (compensatory policy) को जारी रखने वाले अर्थों के रूप में करती हैं जिसमें कि अर्थव्यवस्था बिना अनावश्यक उतार-चढ़ावों के सरल रूप में कार्य कर सके। ऐसा तब होगा है जबकि आय के स्तर स्थिर बने रहें और उसके साथ ही वृद्धि तथा निवेश (Investment) के स्तर भी स्थिर रहें। हम कह सकते हैं कि एक उन्नत अर्थव्यवस्था में

- (क) सरकार आमदनी पर कोई पूँजी-निर्माण का कार्य नहीं करती, हाँ केवल सामाजिक तथा आर्थिक निर्माण के कार्यों की व्यवस्था अवश्य करती है;
- (ख) अर्थव्यवस्था सामान्यतः पूँजी-निर्माण की ऐसी दर का प्रवण करती है जो कि पूँजी को यथापूर्व बनाये रखने तथा पर्याप्त मात्रा में उस अनिश्चित पूँजी की व्यवस्था करने के लिए आवश्यक हो जो कि जनसंख्या की वृद्धि में तथा नए साधनों की खोज आदि में सहायक होती है,
- (ग) हर सम्बन्धी उपाय पूँजी निर्माण पर प्रतिकूल प्रभाव डाल सकते हैं परन्तु आमदनी पर, आमदनी में और पूँजी के निर्माण में स्थिरता पाई जाती है; और
- (घ) मन्दी आदि की अवस्थाओं में, यदि कोई ऐसी प्रवृत्ति उत्पन्न हो जाती है जो कि गैर-सरकारी क्षेत्र के पूँजी-निर्माण को कम करे तो सरकार द्वारा पूँजी का निर्माण करके उसकी क्षतिपूर्ति की जा सकती है।

सामान्य रूप से, पूँजी निर्माण के सम्बन्ध में सरकार का रख तटस्थता (neutrality) का होता है।

एक अन्य विकसित देश में कराधान तथा पूँजी का निर्माण (Taxation and Capital Formation in an Underdeveloped Country)

यह बात सामान्य रूप से स्वीकार की जाती है कि “अर्धविकसित देशों की आर्थिक स्थिति में, दीर्घकाल में, उल्लेखनीय सुधार केवल तभी हो सकता है जबकि पूँजी-निर्माण की वृद्धि की दर को ऐसे स्तर तक पहुँचाया जा सके जिसके पश्चात् फिर सरकार को पूँजी-निर्माण को स्थिर रखने के लिए कोई विशेष प्रयत्न न करने पड़े”।<sup>11</sup> अर्धविकसित देशों में, पूँजी-निर्माण की

11. Van Philips : Public Finance in less Developed Economies, p. 122, “A significant improvement in the economic situation of underdeveloped countries in the long run is attainable only through a substantial increase in the rate of capital formation to a level at which special efforts by the government to sustain capital formation will no longer be necessary.”

## एडम स्मिथ के कराधान के सिद्धान्त (Adam Smith's Canons of Taxations)

एडम स्मिथ सम्भवतः पहला लेखक था जिसने कराधान के सिद्धान्तों के बारे में अपनी पुस्तक 'राष्ट्रों का धन' ('Wealth of the Nations') में सामान्य रूप से विचार प्रकट किये। उसने कराधान की किसी भी अच्छी कर-पद्धति में समावेश (incorporate) करने के लिए निम्न चार सिद्धान्त प्रस्तुत किये :—

(१) समानता अथवा न्याय का सिद्धान्त (Canon of Equality or Equity)—एडम स्मिथ के सिद्धान्तों में सबसे पहला सिद्धान्त समानता का सिद्धान्त था। उनके अनुसार—“सभी नागरिकों को यथासम्भव अपनी-अपनी योग्यता के अनुसार अशदान करना चाहिए, अर्थात् उस आय के अनुपात में जिसका वानन्द वे राज्य की सुरक्षा में प्राप्त करते हैं।” उन्होंने आगे बतलाकर स्वयं ही ‘समानता’ शब्द का अर्थ स्पष्ट किया है। उनके अनुसार, “धनो व्यक्तियों को अपनी आय के अनुपात में नहीं बरन् इस अनुपात से अधिक कर देना चाहिए।” इस सिद्धान्त का अनुकरण करने से कराधान की समानता प्राप्त की जा सकती है और इसकी उपेक्षा करने से कराधान की असमानता।

(२) निश्चितता का सिद्धान्त (Canon of Certainty)—स्मिथ के मतानुसार “प्रत्येक व्यक्ति को जो कर देना है, निश्चित होना चाहिए—मगमाना नहीं। भुगतान का समय, भुगतान की विधि, भुगतान की राशि आदि करदाता तथा प्रत्येक अन्य व्यक्ति को स्पष्ट होनी चाहिए।” वस्तुतः निश्चितता करदाता तथा राज्य दोनों की दृष्टि से ही लाभप्रद होती है क्योंकि एक ओर तो व्यक्ति अपनी आय तथा व्यय में हेरकर कर चुकता है क्योंकि उसे यह ज्ञात होता है कि कब और कितना भुगतान कर के रूप में करना है तथा दूसरी ओर राज्य अपने बजट का अनुमान निश्चितता पूर्वक कर सकता है क्योंकि उसे यह भी ज्ञात होता है कि उसे कब और कितनी राशि कर के रूप में प्राप्त होगी। निश्चितता के सिद्धान्त का आशय यह है कि कर संग्रह करने वाले अधिकारी अथवा राज्य द्वारा करदाता का शोषण नहीं किया जा सके।

(३) सुविधा का सिद्धान्त (Canon of Convenience)—स्मिथ के मतानुसार—“प्रत्येक कर ऐसे समय तथा ऐसी नीति से वसूल किया जाना चाहिए जिससे कि उसको अदा करना करदाता के लिए सबसे अधिक सुविधाजनक हो।” उदाहरण के लिए, भूमि अथवा मकानों के किराये पर लगाया गया कर यदि उस समय वसूल किया जाय जबकि किराया भूमि या मकान मालिक को चुकाया जाता है, तो करदाता को इसके देने में बहुत सुविधा रहेगी। इसी प्रकार बिक्री कर की वसूली वस्तु के विपणन के समय करने से करदाता को सुविधा रहती है।

(४) मितव्ययिता का सिद्धान्त (Canon of Economy)—कराधान का चतुर्थ एवं अन्तिम सिद्धान्त मितव्ययिता का सिद्धान्त है। स्मिथ के मतानुसार—“प्रत्येक कर की रचना ऐसी होनी चाहिए कि जो भी राजकीय चोख को प्राप्त हो, उसके अतिरिक्त व्यक्तियों की जेब से कम से कम निकले।” इसका अर्थ यह है कि कर के संग्रह करने की लागत कम से कम हो, क्योंकि कर को एकत्रित करने में जितना अधिक व्यय होगा उतनी ही कम आय राज्य को प्राप्त होगी, जबकि नागरिकों पर कर का भार अधिक रहेगा।

लोकविज्ञ के बाद के लेखकों ने कराधान (taxation) के कुछ अन्य सिद्धान्त भी प्रस्तुत किये हैं। उदाहरण के लिए, उन्होंने कर ढाँचे में सरलता (simplicity) लाने की बकालत की। उनका आशय यह था कि कर पद्धति इतनी सरल होनी चाहिए कि एक सामान्य आदमी भी उसको आसानी से समझ सके। यही नहीं, सम्पूर्ण रूप में (as a whole) कर पद्धति तथा विशेष रूप से वैयक्तिक कर (individual taxes) उत्पादकता के सिद्धान्त (principle of productivity) के अनुरूप होने चाहिए, अर्थात् यह कि सरकारी व्यय की पूर्ति के लिए उनसे पर्याप्त आय प्राप्त हो जाय। इनके अतिरिक्त, कराधान के अन्य सिद्धान्त हैं लोच (elasticity), लचक (flexibility), विभिन्नता (diversity) तथा सटस्थता (neutrality) के सिद्धान्त।

आर्थिक निर्माण के लिए पूँजी की व्यवस्था कर सकती है जो कि औद्योगीकरण की मूल आवश्यकता है। दूसरे, सरकार आर्थिक गतिविधियों में प्रत्यक्ष रूप से भी भाग ले सकती है; ऐसा करने के लिये वह ऐसे उद्योगों में तथा ऐसे क्षेत्रों में औद्योगिक इकाइयों की स्थापना कर सकती है जहाँ कि विस्तार एवं विकास का बड़ा क्षेप वर्तमान हो। इसका मूल उद्देश्य यह है कि सरकार बचत तथा पूँजी-निर्माण को प्रोत्साहन दे।

**सीमाएँ एवं कठिनाइयाँ (Limitations and difficulties)**—इस प्रकार, एक अल्प-विकसित देश में, कराधान का उपयोग समुदाय की बचत के रूप में किया जा सकता है। परन्तु इसकी भी कुछ सीमाएँ हैं। इन देशों में चूँकि लोगों की आय का स्तर बहुत नीचा होता है अतः लोगों को करदान सामर्थ्य भी बहुत कम होती है। जिन लोगों को प्रत्यक्ष कर अदा करने होते हैं उनकी सख्या उँगलियों पर गिनने लायक होती है। उदाहरण के लिए, भारत में, जिन लोगों पर आय-कर लगता है उनकी मात्रा कुल जनसंख्या का १% से भी कम है और इन लोगों में भी अधिकतर सख्या उस निम्न मध्यम वर्ग की है जिसकी करदान सामर्थ्य अधिक नहीं होती। यहाँ तक कि वस्तु कर भी, जो कि निम्न आय वाले वर्गों पर ही भारी बोझ डालते हैं, सम्भव है महत्वपूर्ण सिद्ध न हो क्योंकि निर्वाह-स्तर (subsistence level) पर अथवा उससे भी नीचे जीवन-यापन करते वाली बहुमण्डली की श्रम-शक्ति बहुत कम होती है।

समस्त लोग प्रत्यक्ष कराधान के बढते हुए उपयोग की इस आधार पर आलोचना करते हैं कि ऊँचे करों से पूँजी के निर्माण में बाधा उत्पन्न होती है। उच्च आय वाले वर्गों में बचत तथा संचय करने की योग्यता अधिक होती है परन्तु प्रत्यक्ष करों की ऊँची दरें इस योग्यता एवं क्षमता को कम कर देती हैं। इस आलोचना में कुछ सार अवश्य है और कराधान का प्रतिकूल प्रभाव उस अनुकूल प्रभाव से अधिक होता है जो कि विनियोग के अवसरों की बढ़ती हुई उपलब्धता से पड़ता है।

इसके अतिरिक्त, प्रत्यक्ष कराधान का औसत कोटा अपेक्षाकृत कम है और सीमान्त भार अभी तक अधिक भारी नहीं है। फिर ऐसे अनेक स्रोत वर्तमान हैं जो प्रत्यक्ष कराधान के अन्तर्गत भाग्य जा सकते हैं तथा जिन्हें अभी छुआ तक नहीं गया है और गैर-सरकारी पूँजी-निर्माण तथा उत्पादन पर भी उनका कोई हानिकारक प्रभाव नहीं पड़ेगा। यही नहीं, अतिरिक्त प्रत्यक्ष करों के गैर-सरकारी क्षेत्र पर पड़ने वाले प्रतिवर्धात्मक प्रभावों को छूटते तथा रियायतों की व्यवस्था द्वारा दूर किया जा सकता है। तथापि, वॉन फिलिप्स (Van Philips) के अनुसार, 'अतिरिक्त प्रत्यक्ष कराधान को यदि उपयुक्त स्थान पर बढ़ाया गया तो विकास के प्रथम चरणों में गैर सरकारी पूँजी-निर्माण को निरिच्छत रूप से ही वह कोई अधिक हानि नहीं पहुँचायेगा। और यदि कोई हानि हुई भी, तो उसकी क्षतिपूर्ति अन्तः की उत्पादन शक्ति में तथा उस गैर-सरकारी विनियोग में वृद्धि से हो जायेगी जो कि अतिरिक्त कर प्राप्ति से द्वारा संभव बना दी जायेगी।'<sup>14</sup>

अन्य कठिनाई है अर्थव्यवस्था के अन्तर्गत एक बड़े मुद्राबिहीन क्षेत्र (nonmonetised sector) का विद्यमान होना। इस क्षेत्र के लोगों की आय का पता लगाना बड़ा कठिन होता है और फिर इन लोगों की वचनों को गतिशील करना तो और भी कठिन होता है। अच्छी बचत आदतों की कमी के अलावा, ग्रामीण व्यवस्था तथा शहरी क्षेत्रों की अल्प वचनों को गतिशील करने के लिए अभी हाल के वर्षों में वित्तीय संस्थाओं की स्थापना की गई है। इस स्थिति में, कराधान की अधिक उपयोगिता नहीं रहती।

**निष्कर्ष (conclusion) ;**

पर इसके बावजूद, इन सारी अन्धकारपूर्ण स्थिति में दो महत्वपूर्ण आशाएँ पाई जाती हैं। प्रथम यह कि अत्यधिक भारी विस्म के कराधान द्वारा धनी अल्पसंख्यकों को इस बात के

14. *Paul Van Philips Public Finance in Less Developed Economics*, p 117. Additional direct taxation if raised at the proper place, will not—certainly not excessively—hamper private capital formation during the phases of development. As far as it does, this loss will be compensated by the increase in high productivity of public as well as private investments, made possible by the additional tax proceeds."

दर मुख्यतः निम्न तीन कारणों से नीची होती है : (अ) एक तो भारी सप्या में लोगों की निर्धनता, (ब) उच्चतर आय वाले वर्गों का कीमती एवं बेकार का उपभोग, जिसको बचाया तथा सचित किया जा सकता है, और (स) विनियोग के समुचित अवसरों का अभाव। यदि अल्पविकसित अर्थ-व्यवस्था को जीवित रहना है और प्रगति करनी है तो यह अत्यावश्यक है कि पूँजी-निर्माण की दर को ऊँचा किया जाए। यह हो सकता है कि लोच पूँजी-निर्माण की दर को बढ़ाने में स्वयं समर्थ न हो सकें, अतः यह सरकार का कर्त्तव्य एवं उत्तरदायित्व हो जाता है कि वह ऐसा करे। यही कारण है कि एक अल्पविकसित देश में कराधान को विशेष महत्व प्रदान किया जाता है। "कर-नीति गैर-सरकारी बचतों तथा विनियोग को प्रोत्साहन देने और बेकार पड़े साधनों को गतिशील करने का एक महत्वपूर्ण अस्त्र होती है।"<sup>12</sup>

**बहुसंख्यक जनता द्वारा कर-भार उठाया जाना—**पूँजी-निर्माण की गति को तेज करने में जो बोझ पड़ेगा वह देश की बहुसंख्यक जनता को उठाना होगा। यह कहा जा सकता है कि वे लोग तो पहले से रहन-सहन के न्यूनतम सम्भव स्तर पर अपना जीवन गुजार रहे होते हैं अतः यह बड़ा कठिन है कि वे अपने इस स्तर को और अधिक गिरावें। परन्तु उपभोग को सीमित करना इसलिये बड़ा आवश्यक है कि जिससे साधनों से पूँजीगत वस्तुओं के उत्पादन में लगाया जा सके। इस प्रश्न पर मत-विभिन्नता बनी हुई है। जहाँ कुछ लोग यह कहते हैं कि उपभोग में वृद्धि होने पर भी पूँजी का निर्माण सम्भव हो सकता है क्योंकि कम विकसित देशों में बेकार मनुष्य तथा उपयुक्त साधन उपलब्ध हो जाते हैं, वहाँ अन्य लोगों का कहना यह है कि अल्पावधि के लिए साधनों को केवल पूँजीगत वस्तुओं के उत्पादन में ही लगाना होगा और उपभोग वस्तुओं के निर्माण को गौण स्थान देना होगा। तथापि, एक अधिक सन्तुलित मत यह है जो कि जॉन एडलर (Jhon Adler) ने प्रकट किया है। उन्होंने लिखा है कि "अधिकांश अल्पविकसित देशों में पाये जाने वाले उपभोग के निम्न स्तरों की स्थिति में (और विशेष रूप से उस स्थिति में जब बहुसंख्यक जनता का उपभोग का स्तर नीचा होता है) यदि उपभोग में अस्थायी कटौती भी की जाती है तो उससे जनता को भारी त्याग करना होता है जिसकी क्षतिपूर्ति भविष्य में अधिक उपभोग करने की सम्भावनाओं द्वारा की जाती है।"<sup>13</sup> अतः एडलर का मत यह है कि प्रति व्यक्ति उपभोग की मात्रा, की प्रारम्भिक स्तर से नीचे नहीं गिरने देना चाहिये और अतिरिक्त उत्पादन के बढ़ते हुए अनुपात को अतिरिक्त पूँजी-निर्माण में लगाना चाहिए। इस स्थिति में यदि यह सामंजस्यपूर्ण समझा जाता है कि निम्न आय वाले वर्गों के उपभोग को सीमित किया जाए तथा उसे बढ़ने से रोका जाए तो इस कार्य के लिए वस्तु कराधान ही सुविधाजनक रहेगा क्योंकि निम्न आय वाले वर्गों को इस परिधि में नहीं ला सकते।

**उच्च आय वाले वर्ग व्यर्थ के उपभोग में कटौती—**उच्च आय वाले वर्गों के व्यर्थ के उपभोग में प्रभावपूर्ण कटौती करने के लिए भी कराधान का उपयोग किया जा सकता है। यहाँ, प्रत्यक्ष कर अधिक लाभकारी सिद्ध होते हैं। आय-कर, धन्य कर, मृत्यु कर तथा घन-कर आदि सभी धनी लोगों की अनिवार्य उपभोग की आवश्यकताओं पर नहीं पड़ते, अपितु उपभोग की अनावश्यक मदों पर ही पड़ते हैं। ऐसे उपभोग में कमी करने का दोहरा महारब है। एक तो यह कि इन उद्योगों में लगे हुए साधन लाभदायक रूप से, ऐसे उद्योगों में लगाये जा सकते हैं जो कि पूँजीगत वस्तुओं का उत्पादन करते हैं। दूसरे, मौद्रिक साधनों की ओर जो स्थानान्तरण होता है उसका उपयोग देश में पूँजी-निर्माण की वृद्धि के लिए किया जा सकता है।

**उत्पादन वृद्धि में कर आय का उपयोग—**अन्त में सरकार अपनी कर आय का उपयोग देश में उत्पादन की सम्भावनाओं को बढ़ाने में कर सकती है। एक ओर तो वह सामाजिक एवं

12. John H. Alder Fiscal Problems in Economic Development quoted by Van Philips, P 60 "Tax policy is an important tool for stimulating private savings and investments and mobilising idle resources"

13. Quoted by Van Philips - op cit, p 60, "With the low levels of consumption which prevail in most underdeveloped countries more specifically, the low level of consumption prevailing among the large majority of the population even a temporary curtailment of consumption involves for great a sacrifice to be compensated by the prospects of a greater consumption in the future."

५. लोगों की करदेय क्षमता से आप क्या समझते हैं ? भारत में आप इसका माप कैसे करेंगे ?

What do you understand by taxable capacity of people ? How would you measure it in India ?

६. किसी अर्थ-व्यवस्था में आप कराधान की सीमा किस प्रकार निर्धारित करेंगे ?

How would you determine the limit of taxation in an economy ?

७. कराधान की स्फीति के एक कारण के रूप में विवेचना कीजिये । क्या कराधान को स्फीति विरोधी अस्त्र के रूप में उपयोग में लाया जा सकता है ?

Discuss taxation as a cause of inflation. Can taxation be used as an anti-inflationary instrument ?

८. पूँजी निर्माण से आप क्या समझते हैं ? पूँजी निर्माण के सम्बन्ध में कराधान के योगदान की विवेचना कीजिये ।

What do you understand by capital formation ? Discuss the role of taxation in capital formation.

लिये बाध्य किया जा सकता है कि वे अपने अनावश्यक उपभोग को कम करें और पूँजी-निर्माण में धन लगायें। दूसरे, उपयुक्त भेदमूलक कराधान का प्रभाव यह होता है कि यह धनी तथा उच्च मध्यमवर्ग के लोगों को बचत तथा विनियोग करने की प्रेरणा प्रदान करता है। यदि समुचित विनियोग के अवसर प्रदान किये जाएँ तब तो विशेष रूप से यह सही होता है। भारत में, अभी हाल के वर्षों में सरकार द्वारा प्रदान किये कर-अवकाश तथा रिमायटों से और नये दोन्नों की खोज, बिजली की व्यवस्था, उच्च सामान्य व तकनीकी शिक्षा आदि के द्वारा आन्तरिक बाजार का विस्तार होने से औद्योगिक गतिविधियों की वृद्धि में बड़ी सहाय्यता मिली है। अतः आज जिस चीज की वस्तुतः आवश्यकता है वह यह कि किसी भी प्रकार से कुल माँग तथा कुल राष्ट्रीय आय में वृद्धि हो, उसका अधिकाधिक भाग विनियोग किया जाए और उसे पूँजी-निर्माण की दिशा में मोड़ दिया जाए। इसका उच्चतम उदाहरण सोवियत रूस है जिसने बिक्री कर का उपयोग उपभोग को सीमित करने वाले, एक उपाय के रूप में किया और राष्ट्र की बचतों को गतिशील किया तथा पूँजी-निर्माण में वृद्धि की।

### कुछ चुने हुए संदर्भ ग्रन्थ

1. Taxation Enquiry Commission : Report Vol I, Chapter VIII
2. Van Philips : Public Finance in Less Developed Countries, Chapter VIII.
3. Lewis H Kimmel : Taxes and Economic Incentives, Chapter I.
4. Nurkse : Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries, Chapter VII.
5. H. Dalton : Public Finance.
6. Colin Clark : Welfare and Taxation.

### UNIVERSITY QUESTIONS .

- १ "करदान करदान क्षमता एक वास्तविकता है जबकि निरक्षेप करदान क्षमता कल्पना है।" व्याख्या कीजिए। क्या आप इस दृष्टिकोण से सहमत हैं कि स्पष्ट विचारों के हित में करदान क्षमता शब्दावली को राजस्व के सम्बन्धी विचार विमर्श से निकाल देना चाहिए ?  
 "Relative taxable capacity is a reality while absolute taxable capacity is a myth" Discuss Do you agree with the view that in the interest of clear thinking the phrase taxable capacity should be vanished from all serious discussions of public finance
- २ "करदान सामर्थ्य एक धुँधला एवं भ्रामक विचार है।" स्पष्ट कीजिए।  
 "Taxable capacity is a hazy and confused conception" Discuss.
- ३ करदेय क्षमता के विचार की परिभाषा दीजिये। उदाहरण देते हुए उन महत्वपूर्ण प्रकटों को स्पष्ट कीजिए जो किसी देश की करदान क्षमता को निर्धारित करते हैं।  
 Define the concept of taxable capacity. Explain with illustrations the factors that determine the taxable capacity of people
- ४ यह प्रायः कहा जाता है कि भारत में वर्तमान कर अत्यधिक है और करदान क्षमता की सीमा तक पहुँचा जा चुका है। इस विचारधारा का परीक्षण कीजिये और बताइए कि भारतीय कर प्रणाली में सुधार द्वारा वर्तमान स्थिति को कैसे सुधारा जा सकता है ?

It is often said that present tax burden in India is too heavy and the limit of taxable capacity have been reached. Examine this view and show how a reform in the Indian tax system can improve the present situation ?

जो एडम स्मिथ (Adam Smith) द्वारा बताये गये राज्य ने तीन वर्त्तव्यों पर आधारित है। सर्वप्रथम, धीमती हिस ने उस प्रतिरक्षा व्यय (defence expenditure) का उल्लेख किया है जिसमें पूँजीगत राजसज्जा, फॅक्टरियाँ, आयुधशालाएँ (arsenals) तथा सैनिक अधिकारियों एवं कर्मचारियों के वेतन की अदायगी आदि सम्मिलित है। दूसरे, धीमती हिस ने उस असेनिक व्यय (civil expenditure) अथवा प्रशासनिक व्यय का उल्लेख किया है जो कि देश में कानून व व्यवस्था तथा न्याय की स्थापना के लिए किया जाता है। तीसरे, प्रवार का सरकारी खर्च अधिक लक्ष्यो अथवा आर्थिक व्यय की पूर्ति के लिये किया जाता है जिसमें उपादान (subsidies) के रूप में गैर-सरकारी उद्यमों के लिए प्रत्यक्ष सेवाओं की व्यवस्था तथा सरकार के अपने उद्योगों द्वारा लाभों की व्यवस्था सम्मिलित होती है। अन्त में सामाजिक व्यय (social expenditure) का उल्लेख किया जाता है जो कि आधुनिक समय में अनेक देशों में सबसे अधिक महत्वपूर्ण विस्म का व्यय बन गया है। इस व्यय में शिक्षा, जनस्वास्थ्य तथा सामाजिक धर्म की योजनाओं आदि पर बिचे जाने वाले खर्च सम्मिलित किये जाते हैं।

उन लाभों के आधार पर जो कि सरकारी व्यय के द्वारा लोगों को पहुँचाये जाते हैं, इसका वर्गीकरण इस प्रकार किया जा सकता है (क) वह खर्च जो सभी को सामान्य लाभ पहुँचाता है, (ख) वह खर्च जो सबको विशिष्ट लाभ पहुँचाता है, (ग) वह व्यय जो कुछ लोगों को विशिष्ट लाभ और साथ ही साथ अन्य लोगों को सामान्य लाभ पहुँचाता है, और (घ) वह व्यय जो कुछ व्यक्तियों को विशिष्ट लाभ पहुँचाता है। उपर जैसा ही एक वर्गीकरण इस आधार पर किया जाता है कि लोगों के कल्याण पर सरकारी व्यय का क्या प्रभाव पड़ता है। इस आधार पर बिचे जाने वाले वर्गीकरण में सरकारी व्यय या तो सरक्षित (protective) हो सकता है (नागरिकों का जीवन एवं उनकी सम्पत्ति की रक्षा करने के लिए), अथवा वाणिज्यिक (commercial) हो सकता है (व्यापार व वाणिज्य की देखभाल करने के लिए), अथवा विकासोन्मुख (developmental) हो सकता है (देश के विकास-कार्यों को आगे बढ़ाने के लिए)।

एक वर्गीकरण और भी है जिसमें कुछ गुण हैं। यह एक ओर तो उपभोग व विनियोग कार्यक्रम और दूसरी ओर स्थानान्तरण क्रियाओं (transfer activities) के मध्य स्थित है। यह इस बात पर निर्भर होता है कि सरकार एक उपभोक्ता के रूप में कार्य कर रही है अथवा विनियोग-कर्ता के रूप में या गैर-सरकारी वर्गों को मीहमी अथवा पैतृक सहायता प्रदान कर रही है। प्रथम स्थिति में, सरकार समाज को प्रत्यक्ष सेवाएँ प्रदान करती है। चूँकि सरकार साधनों का उपयोग प्रत्यक्ष रूप से करती है, अतः ऐसे खर्च को प्रायः 'उपादान त्रय' (factor purchase) अथवा साधनों के उपयोग का व्यय (resource using outlays) कहा जाता है। ऐसे खर्च के उदाहरण हैं, राष्ट्रीय प्रतिरक्षा, कानून व व्यवस्था की स्थापना, परिवहन, शिक्षा आदि। दूसरी ओर, सरकार एक धन एकर करने वाली एवं वितरण करने वाली एजेंसी के रूप में कार्य कर सकती है जिससे कि सामान्य जनता में पाई जाने वाली आय की वर्तमान असमानताओं को दूर किया जा सके और आय में अवेक्षात समानता लाई जा सके। ऐसे सरकारी व्यय के उदाहरण हैं—सामाजिक कल्याण की योजनाएँ, कृषि मूल्यों का समर्थन आदि।

सरकारी व्यय का एक प्रसिद्ध वर्गीकरण कार्यात्मक वर्गीकरण (functional classification) के नाम से विख्यात है। कार्यात्मक अथवा क्रियाशील वर्गीकरण का उदाहरण नीचे दिया गया है। यह संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रीय खर्च का वर्गीकरण है —

- (१) मुख्य राष्ट्रीय सुरक्षा (Major National Security)
- (२) अन्तर्राष्ट्रीय मामलों और वित्त (International Affairs and Finance)
- (३) वयोवृद्ध सेवाएँ तथा लाभ (Veteran Service and Benefits)
- (४) श्रम तथा कल्याण (Labour and Welfare)
- (५) कृषि (Agriculture)
- (६) प्राकृतिक साधन (Natural Resources)
- (७) वाणिज्य तथा आवास (Commerce and Housing)
- (८) सामान्य प्रशासन (General Government)
- (९) व्याज (Interest)।

## सार्वजनिक अथवा सरकारी व्यय (Public Expenditure)

**प्रारम्भिक :** सरकारी व्यय का अर्थ तथा उसका वर्गीकरण (Meaning of Public Expenditure and its Classification)

अत्यन्त सरल शब्दों में, सरकारी व्यय सरकारी अधिकारियों द्वारा किये जाने वाले व्यय को कहते हैं। सरकारी व्यय उन व्ययों का सूचक होता है जो कि सरकारी प्रशासन—अर्थात् केन्द्र, राज्य तथा स्थानीय सरकारों—द्वारा अपने नागरिकों की रक्षा करने में अथवा उनके आर्थिक एवं सामाजिक कल्याण की वृद्धि करने में किये जाते हैं। सरकारी व्यय का वर्गीकरण अनेक प्रकार से किया जा सकता है परन्तु प्रत्येक वर्गीकरण एक सीमित उद्देश्य की ही पूर्ति करता है और वह खर्चों के केवल उन विशिष्ट पहलुओं पर ही जोर देता है जिन्हें कि कोई विशेष लेखक सर्वाधिक महत्वपूर्ण समझता है। डाल्टन (Dalton) के ही अनुसार सरकारी व्यय का वर्गीकरण निम्न प्रकार किया जा सकता है :—

(१) राज्य के औपचारिक प्रधान (ceremonial head) का अनुरक्षण-व्यय जिसमें विदेशों में स्थित राजनयिक प्रतिनिधि (diplomatic representative) भी सम्मिलित हैं।

(२) अर्थनिक प्रशासन (civil administration) की यशोवती का अनुरक्षण व्यय (maintenance), जिसमें कार्यपालिका (executive) तथा विधान मण्डल (legislative) के खर्च भी सम्मिलित हैं।

(३) देश को विदेशी आक्रमण से बचाने के लिए तथा देश के अन्दर कानून व व्यवस्था की स्थापना करने के लिए सेना तथा पुलिस पर किया जाने वाला व्यय।

(४) न्याय के प्रशासन का व्यय।

(५) कृषि, उद्योग, वाणिज्य, परिवहन व संचार, डाक व तार, मुद्रा तथा टकसाल आदि के विकास पर किया जाने वाला व्यय।

(६) शिक्षा, सार्वजनिक स्वास्थ्य तथा सामाजिक सुरक्षा (social security) आदि की योजनाओं पर किया जाने वाला व्यय।

(७) सरकारी ऋण का भुगतान, जिसमें व्याज की अदायगी तथा मूलधन की वापसी सम्मिलित है।

इन मध्य में सभी प्रकार के सरकारी प्रशासन के व्यय की लगभग सभी मदें सम्मिलित हैं। भोमती हिक्स (Mrs Hicks) ने सरकारी व्यय के एक ऐसे वर्गीकरण का प्रतिपादन किया है



(५) **सोच का अन्तर**—निजी व्यय में सोच बना रहता है और व्यक्ति अपनी आय के आधार पर व्यय में कभी अथवा वृद्धि कर सकता है। इसके विपरीत सार्वजनिक व्यय में सोच का अभाव होता है, अर्थात् उसके व्यय की घटाया अथवा बढ़ाया जाता असम्भव नहीं तो अत्यधिक कठिन अवश्य होता है।

(६) **कार्य क्षेत्र का अन्तर**—चूँकि निजी व्ययित का कार्यक्षेत्र सीमित होता है अतएव उसके व्यय का क्षेत्र भी सीमित होता है। इसके विपरीत सार्वजनिक सहायों का कार्यक्षेत्र व्यापक होने के कारण व्यय का क्षेत्र ही व्यापक होता है।

(७) **प्रभाव का अन्तर**—निजी व्यय यदि सतर्कतापूर्वक नहीं किया जाय तो उसका प्रभाव उक्त व्यक्ति विशेष पर ही पड़ता है। इसके विपरीत सार्वजनिक व्यय का प्रभाव समूचे समाज पर पड़ता है। अतएव यदि सतर्कतापूर्वक न किया जाय तो समूचा सामाजिक जीवन ही अस्त-व्यस्त हो जाता है।

## सार्वजनिक या सरकारी व्यय का उद्गम

(Growth of Public Expenditure)

अथवा

## सार्वजनिक व्यय में वृद्धि के कारण

(Causes of Increase in Public Expenditure)

सत्तार के सभी देशों में सरकारी व्यय में अधिक एव लगातार वृद्धि हो रही है। बीते तो १९वीं शताब्दी में ही यह प्रवृत्ति दृष्टिगोचर होने लगी थी, परन्तु २०वीं शताब्दी में यह विस्तृत स्पष्ट एवं निश्चित हो गई। एडोल्फ बेगनर (Adolf Wagner) ने, जो कि एक प्रसिद्ध जर्मन राजकीय सिद्धान्त वेत्ता था, इस अनुभववाधित कानून (empirical law) का प्रतिपादन किया कि सरकारों के कार्य अधिकाधिक बढ़ रहे हैं। और अर्थव्यवस्था के सार्वजनिक या सामूहिक क्षेत्र (collective sector) में अपना आकार तथा महत्व बढ़ाने की एक निश्चित प्रवृत्ति पाई जाती है। बेगनर ने अपने प्रसिद्ध 'राज्य की क्रियाओं में वृद्धि के कानून' को निम्न प्रकार व्यक्त किया : "विभिन्न समयों में विभिन्न देशों की जो व्यापक तुलनाएँ की गई हैं उनसे प्रकट होता है कि प्रगतिशील देशों में, जिनके सम्बन्ध में हमें एकमात्र रूप में विचार करना है, केन्द्र तथा स्थानीय सरकारी की क्रियाओं में नियमित रूप से वृद्धि हो रही है। यह वृद्धि क्षेत्र की दृष्टि से भी है और मात्रा की दृष्टि से भी। केन्द्र तथा स्थानीय सरकारें जहाँ एक ओर निरन्तर नए-नए कार्यों को अपना रही हैं, वहीं दूसरी ओर वे नए तथा पुराने दोनों ही प्रकार के कार्यों को अधिक कुशलता एवं पूर्णता के साथ सम्पन्न कर रही हैं।" बेगनर के अनुसार, सरकारी क्रियाओं का क्षेत्र भी बढ़ रहा है और उनकी मात्रा भी, सरकारें नये-नये कार्यों को आरम्भ कर रही हैं और पुराने तथा नये, दोनों ही प्रकार के कार्यों को अधिक कार्यक्षमता के साथ पूरी तरह सम्पन्न कर रही हैं। इटली के एक अर्थशास्त्री, एफ एस निट्टी (F. S. Nitte) ने अनेक देशों के प्राचीन काल से लेकर अब तक के खर्चों का बड़ी सावधानी के साथ व्यापक अध्ययन किया और तत्पश्चात् इस निष्कर्ष पर पहुँचे कि चाहे केन्द्रीकृत सरकारें हों अथवा विकेन्द्रीकृत, युद्धप्रिय राष्ट्र हों अथवा शान्तिप्रिय, बड़े राष्ट्र हों अथवा छोटे, सभी में सरकारी खर्च में उत्तेजनीय वृद्धि की समान प्रवृत्ति पाई जाती है। ऐसे अनेक कारण हैं जो इस बात की व्याख्या करते हैं कि राज्य की क्रियाओं में उसके फलस्वरूप सरकारी खर्च में यह निरन्तर वृद्धि क्यों हो रही है। प्रमुख कारण निम्नलिखित हैं —

## (१) कल्याणकारी राज्य की विचारधारा (The concept of the welfare state)—

इस बात से कोई इन्कार नहीं कर सकता कि सरकार की क्रियाओं का निरन्तर विस्तार हुआ है। जहाँ, प्राचीन समय में सरकारें अपने को विदेशी प्रतिरक्षा की समस्याओं तथा कानून व व्यवस्था की स्थापना तक ही सीमित रखती थी वहाँ अब उन्होंने अनेक ऐसे कार्यों तथा सेवाओं को सम्पन्न करने का जिम्मा ले लिया है जो कि प्राचीन समय में सम्पन्न नहीं किये जाते थे। उन्नत देशों में भी, सरकारी क्षेत्र अथवा सगठन का महत्व तथा उसका विस्तार इसलिए अधिक बढ़ गया है क्योंकि इस शताब्दी के मन्दी काल में गैर-सरकारी क्षेत्र के कार्य-सम्पादन में बड़ी गम्भीर कमियाँ पाई गईं। आज ऐसी कोई क्रिया नहीं है जिसे सरकार अपने हाथ में नहीं ले सकती हो, ऐसा कोई क्षेत्र

ऊपर दी गई प्रत्येक बड़ी मद में अनेक सहायक कार्य निहित हैं। कुछ मदें ऐसी हैं जिन्हें ऊपर के वर्गीकरण की किसी भी श्रेणी के अन्तर्गत लाना बड़ा कठिन है अथवा यह कहिए कि कुछ मदें एक से अधिक वर्गों में आ सकती हैं। उदाहरण के लिए, विदेशी सहायता (foreign aid), जो कि अमेरिका के संघीय बजट का महत्वपूर्ण भाग है, उपयुक्त वर्गीकरण की प्रथम श्रेणी अर्थात् राष्ट्रीय सुरक्षा के अन्तर्गत भी लाई जा सकती है क्योंकि विदेशी सहायता का मुख्य उद्देश्य नैतिक होता है, अथवा यह 'अन्तर्राष्ट्रीय मामलों तथा वित्त' की मद में भी आ सकती है। इन कठिनाइयों के बावजूद अधिकांश अमेरिकन लेखकों का यह मत है कि कार्यात्मक वर्गीकरण इस बात को सुविधाजनक बनाता है कि बजट के विभिन्न अंगों की सामान्य जानकारी मिल जाए और इस बात का ज्ञान हो जाए कि सरकार करदाताओं के धन का किस प्रकार उपयोग कर रही है तथा बजट सम्बन्धी नियन्त्रण किस प्रकार कर रही है।

एक अन्य वर्गीकरण, जिसे एजेंसी वर्गीकरण (agency classification) का नाम दिया गया है, कार्यात्मक वर्गीकरण से अधिक उपयोगी बनाया जाता है क्योंकि इस योजना के अन्तर्गत प्रत्येक विभाग (department), एजेंसी अथवा उपइकाई (sub-unit) को यह पता रहता है कि उसे कितना धन सौंपा गया है। अतः इस वर्गीकरण में, प्रत्येक विभाग के लिए अलग-अलग धन नियत कर दिया जाता है—जैसे कि धर्म विभाग (department of labour), प्रभिरक्षा विभाग तथा कृषि-विभाग आदि। उपर्युक्त वर्गीकरण के अलावा अन्य बहुत से वर्गीकरण भी हैं। इसमें से कुछ सामान्य वर्गीकरण हैं जिनमें सरकारी खर्च को उत्पादक तथा अनुत्पादक व्यय के बीच स्थानान्तरित तथा अस्थानान्तरित व्यय के बीच एवं अनुदान तथा क्रय मूल्यों के बीच बांट दिया जाता है। सरकारी खर्च का वर्गीकरण स्वयं में इतना महत्वपूर्ण नहीं है, अपितु जो बात अधिक महत्वपूर्ण है, वह यह कि सभी जगह सरकारी खर्च में वृद्धि हो रही है।

### सार्वजनिक व्यय तथा निजी व्यय में अन्तर (Difference between Public and Private Expenditure)

सार्वजनिक व्यय तथा निजी व्यय दोनों में काफी समानताएँ पाई जाती हैं, जैसे—दोनों की समान सन्तुष्टाएँ होती हैं, दोनों में ही आय-व्यय के सम्बन्ध में प्रायः समान नीति अपनाई जाती है। दोनों पर अधिक नियम प्रायः समान रूप से लागू होते हैं, दोनों में आय-व्यय के बीच प्रायः सामंजस्य स्थापित किया जाता है और इस प्रकार दोनों में वित्त व्यवस्था का समान रूप होता है। इन समानताओं के होते हुए भी सार्वजनिक व्यय तथा निजी व्यय में पर्याप्त अंतर विद्यमान है जोकि इस प्रकार है :

(१) उद्देश्य का अन्तर—निजी व्यय का उद्देश्य सीमित होता है अर्थात् यह प्रायः अपने परिवार तक ही सीमित होता है। प्रत्येक व्यक्ति सर्वत्र ऐसी मदों पर ही व्यय करता है जिससे उसे स्वयं अथवा उसके परिवार के सदस्यों को लाभ प्राप्त होता हो। इसके विपरीत सरकारी व्यय का उद्देश्य व्यापक होता है। सरकारी व्यय जनहित की भावना पर आधारित होता है, अर्थात् यह ऐसी मदों पर व्यय किया जाता है जिससे जनसाधारण को लाभ पहुँचता हो।

(२) आय-व्यय के समायोजन में अन्तर—निजी व्यय सदैव आय के अनुसार ही किया जाता है। प्रत्येक व्यक्ति पहले अपनी आय का अनुमान लगाता है और बजट तैयार करता है और फिर उसी के अनुसार व्यय करता है। इस सम्बन्ध में यह कहावत ही है कि 'कपड़े के अनुसार ही कोट नो नाटना चाहिए' ('cut your coat according to cloth')। इसके विपरीत सार्वजनिक व्यय राज्य की आय पर नहीं अपितु व्यय की मदों पर निर्भर करता है। सार्वजनिक व्यय में सबसे पहले होने वाले व्यय का अनुमान लगाया जाता है और उसके पश्चात् व्यय की पूर्ति के लिए आय के साधनों की खोज की जाती है।

(३) मितव्ययता का अन्तर—सार्वजनिक व्यय की तुलना में निजी व्यय में मितव्ययता पर अधिक ध्यान दिया जाता है।

(४) नियन्त्रण का अन्तर—निजी व्यय पर तो केवल स्वयं व्यक्ति का ही नियन्त्रण रहता है जबकि सार्वजनिक पर संसद एवं अवेयक का नियन्त्रण रहता है।

(५) जनसंख्या की वृद्धि और नगरों का विकास (growth of population and rise of towns)—सरकारी खर्च में वृद्धि के लिए एक अन्य महत्वपूर्ण कारण भी उत्तरदायी है और वह है जनसंख्या की वृद्धि और जनता का शहरों में विवेन्टीकरण, जिसके कारण अनेक सरकारी कार्यों के स्तरों को उँचा करना आवश्यक हो गया है। अब शिक्षा के लिए बच्चों की संख्या बढ़ गई है तो ऐसे बड़े लोगों की संख्या भी अधिक हो गई है जिनकी देखभाल की जानी है। नागरीकरण (urbanisation) की निरन्तर प्रक्रिया के कारण ऐसे खर्चों में वृद्धि हो गई है जो कि जान व माल की रक्षा के लिए आवश्यक होते हैं। जनसंख्या के केन्द्रीयकरण के कारण जनस्वास्थ्य, सड़कों, सार्वजनिक शिक्षा तथा ऐसे ही अन्य कार्यों को सरल स्तर पर करना असम्भव है। इसके अतिरिक्त, शहरी जीवन की परिस्थितियाँ सरकार पर अतिरिक्त जिम्मेदारी डालती हैं, जैसे कि खाद्य पदार्थों का निरीक्षण तथा उसके वितरण की दशाएँ, जनस्वास्थ्य में सुधार, अस्पतालों का निर्माण व उन्हें चलायाना, खेल के मैदानों तथा सामूहिक मनोरंजन केन्द्रों का निर्माण आदि। कुछ ऐसी सेवाएँ हैं (जैसे कि पानी की व्यवस्था तथा मलमूत्र के स्थानों का प्रबंध) जिनकी व्यवस्था ग्रामीण क्षेत्रों में तो प्रत्येक परिवार द्वारा स्वयं ही कर ली जाती है। परन्तु नगरों में लोग स्वयं इनका प्रबंध नहीं कर सकते। यद्यपि हुई आवश्यकताओं जैसे कि शिक्षा के उँचे स्तर, भारी मात्रा में सड़कों, रेलों तथा परिवहन के अन्य साधनों का विकास, जनकल्याण की व्यवस्था तथा सहायता आदि के कारण आधुनिक समाज का रूप बड़ा जटिल हो गया है।

(६) बड़ी मन्दी (the great depression)—पिछले लगभग ३० वर्षों से सरकार के कार्यों में वृद्धि के लिए जिम्मेदार एक अत्यन्त महत्वपूर्ण कारण सन् १९२९-३३ की बड़ी मन्दी भी रही है। इस बड़ी मन्दी के कारण सरकार का हस्तक्षेप आवश्यक हो गया और इस कारण भी सरकार को अनेक नए कार्य हाथ में लेने पड़े। सर्वप्रथम सरकार ने अनेक ऐसी कार्यवाहियों की जिसे कि उद्योग, कृषि तथा श्रम को प्रोत्साहन मिले। दूसरे, सरकार ने अर्थव्यवस्था पर भी अपना नियन्त्रण बढ़ा लिया। अन्त में, सरकार ने अपने कंधों पर यह जिम्मेदारी भी ले ली कि वह पूर्ण रोजगार की व्यवस्था करेगी और जन-कल्याण के लिए कार्य करेगी। जन-कल्याण के कार्यों में ऐसे लोगों एवं वर्गों के लिए सुविधायें जुटाना शामिल है जिन्हें कि समाज में कुछ मामलों में बहुत कम सुविधायें तथा अवसर प्राप्त हैं। मन्दी के कारण उत्पन्न कार्यों में एक अत्यन्त महत्वपूर्ण उत्तरदायित्व था—सहायता कार्यों (relief works) का आरम्भ करना जिससे कि बेकार लोगों को रोजगार दिया जा सके। सरकार आर्थिक विकास पर भी भारी धनराशियाँ खर्च करती है। आधुनिक सरकारों की विभिन्न सम्बन्धी गिनतियाँ भी २०वीं शताब्दी में सरकारी खर्च में होने वाली वृद्धि का एक महत्वपूर्ण कारण है।

(७) उद्योगों का समाजीकरण एवं राष्ट्रीयकरण—समाजवादी विचारधारा का विकास होने के कारण आजकल सरकारें विभिन्न उद्योगों का समाजीकरण एवं राष्ट्रीयकरण करने की नीति का अनुकरण कर रही हैं। भारत में जीवन बीमा का राष्ट्रीयकरण करने के उपरान्त अभी हाल में ही १४ बड़ी-बड़ी व्यापारिक बैंकों का राष्ट्रीयकरण किया गया है। राष्ट्रीयकरण किए जाने के फलस्वरूप सरकार को उनकी क्षतिपूर्ति करने एवं उनका संचालन करने के हेतु विशाल धनराशि व्यय करनी पड़ती है। इसके परिणामस्वरूप भी सरकारी व्यय में वृद्धि होती है।

(८) लोकतन्त्रीय संस्थाएँ (democratic institutions)—एक कारण और भी है जो यद्यपि राज्य की क्रियाओं में वृद्धि के बेगनर के नियम से तो प्रत्यक्ष रूप से सम्बन्धित नहीं है परन्तु सरकारी खर्च पर महत्वपूर्ण प्रभाव डालता है। यह कारण है लोकतन्त्रीय संस्थाओं का अधिवाधिक उपयोग। आधुनिक लोकतन्त्रीय राज्य को राज्य के औपचारिक प्रधान पर व्यय करना होता है तथा केन्द्र, राज्य व स्थानीय स्तरों पर विधान मण्डलों एवं संस्थाओं पर भी खर्चों की व्यवस्था करनी होती है। इसके अतिरिक्त, सरकारों को ससार के सभी देशों में राजनयिक (diplomatic) तथा वाणिज्यिक (consular) सम्बन्धों को भी बनाये रखना होता है। यही नहीं, लगभग सभी अथवा अधिकांश राज्य संयुक्त राष्ट्रसंघ (U N O), अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष (I M F) तथा विश्वबैंक जैसे अन्तर्राष्ट्रीय संस्थानों के सदस्य हैं जिसके कारण वाणिज्य चन्दे के अलावा, स्थायी प्रतिनिधियों तथा अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलनों आदि पर भी व्यय करने होते हैं।

यहाँ इस बात का उल्लेख करना भी सामयिक होगा कि उन्नत देश अल्पविकसित देशों का अब अधिकाधिक ध्यान रखने लगे हैं और पिछले कुछ वर्षों में उन्होंने अपने साधनों का कुछ

नहीं हैं जिसमें यह प्रवेश न कर सकती हो। राज्य की क्रियाओं में वृद्धि का मूल कारण यह है कि पिछले सौ वर्षों की अवधि में वे मूलभूत उद्देश्य एवं लक्ष्य ही बदल गए हैं जिनके लिए कि राज्य की स्थापना होती है। १९वीं शताब्दी का राज्य मुख्य एव मूल रूप से एक पुलिस राज्य था जिसका मुख्य कार्य नागरिकों की विदेशी हमलों से रक्षा करना तथा देश के अन्दर कानून व व्यवस्था की स्थापना करना था। परन्तु पुलिस राज्य की इस पुरानी विचारधारा का स्थान अब २०वीं शताब्दी की कल्याणकारी राज्य की विचारधारा ने ले लिया है जिसका मुख्य लक्ष्य अपने नागरिकों का आर्थिक, राजनैतिक एवं सामाजिक कल्याण करना है। राज्य की प्रकृति एवं उद्देश्य में भारी परिवर्तन हो जाने के फलस्वरूप, आधुनिक सरकारें अब यह समझती हैं कि देश के आर्थिक एवं सामाजिक जीवन में सुधार करने के अलावा उनका आधारभूत कार्य व्यावसायिक चक्रों (business cycles) को समाप्त करना देश में पूर्ण रोजगार की दायें उत्पन्न करना तथा आर्थिक क्रियाओं के स्तर को ऊँचा उठाना भी है। यहाँ आर्थिक क्रियाओं के तीन महत्वपूर्ण क्षेत्रों का उल्लेख किया जा सकता है। सर्वप्रथम, सरकारें पूर्ण रोजगार की स्थिति को बनाए रखने के लिए क्षतिपूर्क व्यय करती हैं। दूसरे, भारत जैसे अल्पविकसित देश में, भारी मात्रा में धन आर्थिक विकास तथा प्रगति के लिए विकास कार्यों पर व्यय किया जा रहा है। तीसरे, सरकारें शिक्षा पर, विशेष रूप से निःशुल्क शिक्षा पर तथा सामाजिक सुरक्षा के उपायों पर बड़ी रकमें खर्च करती हैं। इस प्रकार राज्य की मूलभूत विचारधारा में ही परिवर्तन हो गया है जिसके परिणामस्वरूप अब राज्यों द्वारा नए-नए कार्य सम्पन्न किये जा रहे हैं जिससे सरकारी खर्च में वृद्धि हो रही है।

(२) युद्ध तथा युद्ध की तैयारियाँ (war and preparations for war)—२०वीं शताब्दी में सरकारी खर्च में वृद्धि का सबसे अधिक महत्वपूर्ण एकमात्र कारण युद्ध है। राष्ट्रीय प्रतिरक्षा पर जो व्यय किया जाता है वह आमतौर पर कुल व्यय का आधा होता है। देश जितना बड़ा होता है, राष्ट्रीय प्रतिरक्षा के लिये नियत किया जाने वाला राजस्व का प्रतिशत भी उतना ही अधिक होता है। विभिन्न देशों के बीच होने वाले युद्ध तथा युद्ध की अफवाहें देशों को इस बात के लिए बाध्य कर देती हैं कि वे सशस्त्र (armed) रहे और युद्ध के लिए तैयार रहे। इतिहास बताता है कि प्राचीन काल से अब तक प्रतिरक्षा की सागर में भी उल्लेखनीय वृद्धि हुई है। युद्ध की कला तथा सैनिक विज्ञान में इतनी तीव्र गति से प्रगति हुई है कि युद्ध की सामग्री को खरीदना बड़ा महंगा हो गया है और पुराने हथियारों के अपचलन की गति बहुत तेज हो गई है। फिर, प्रतिरक्षा व्यय के अन्तर्गत केवल युद्धकाल में वर्षा दो युद्धों के बीच की अवधि में मनुष्यों, सामग्रियों तथा उनकी देखभाल पर किए जाने वाले खर्च ही सम्मिलित नहीं किये जाते, अतिरिक्त सेवानिवृत्त होने वाले सैनिकों एवं कर्मचारियों को दो जाने वाली पेंशन तथा युद्धकालीन ऋण का ब्याज आदि भी सम्मिलित किया जाता है। इसके अतिरिक्त, युद्धकालीन व्यय ऐसे समय में किये जाते हैं जबकि कीमतें बहुत ऊँची होती हैं और युद्धकालीन ऋण तथा पेंशन आदि अन्य युद्धकालीन देनदारियों का निष्पारण भी उस समय किया जाता है जबकि कीमतें, आमदनियाँ व जीवन-मापन की लागतें ऊँची होती हैं, और फिर इन्हीं देनदारियों का मिलसिद्धा शांतकाल में भी जारी रहता है जबकि यह युद्धकालीन ऊँचे स्तरों का प्रतिनिधित्व करती हैं। एक अनुमान के अनुसार, समुक्त राज्य अमेरिका अपनी सम्पूर्ण आय का लगभग २५% भाग केवल प्रतिरक्षा पर खर्च करता है जिसमें सेवानिवृत्त होने वाले सैनिकों के लाभ, अनुशक्ति की खोज, विदेशी सहायता और युद्धकाल में किये गये ऋणों का ब्याज भी सम्मिलित है।

(३) गैर-सरकारी उत्पादकों को सरकारी सहायता—आधुनिक काल में प्रायः सभी, सरकारी की यह नीति रहती है कि गैर सरकारी उत्पादकों—वृषकों व उद्योगपतियों को ऋण, दान व सरकारी अनुदान, तांत्रिक ज्ञान व अन्य सूचनायें प्रदान करके उनके उत्पादन के प्रयत्न में गंधिकाधिक सहायता प्रदान की जाय।

(४) आवश्यकताओं की सामूहिक सन्तुष्टि—आजकल आवश्यकताओं की सामूहिक सन्तुष्टि को भारी महत्व दिया जाने लगा है क्योंकि एक तो इससे मितव्ययता होती है और दूसरे इससे नागरिकों को व्यक्तिगत अगुविधाओं का सामना नहीं करना पड़ता है। यही कारण है कि पहले अधिकतर जो कार्य व्यक्तियों द्वारा किये जाते थे वे अब राज्य द्वारा किये जाते हैं। नगरों में सरकार द्वारा पानी, बिजली व यातायात की व्यवस्था किया जाना इसका ज्वलन्त उदाहरण है। इन पर सरकार को भारी व्यय करना पड़ता है।

एडमंड्समिथ द्वारा प्रतिपादित उपर्युक्त चारों सिद्धान्तों तथा वाद के लेखकों द्वारा प्रस्तुत सिद्धान्तों पर यदि थोड़ी भी गहराई से विचार किया जाये तो यह ज्ञात होगा कि वे सभी वास्तव में मूलभूत सिद्धान्त हैं ही नहीं। और तथ्य तो यह है कि ये सिद्धान्त बिल्कुल नहीं हैं, वे तो अधिकतर कर-अधिकारियों को दिये जाने वाले प्रशासकीय निर्देश (administrative directions) हैं।

### अच्छी कर पद्धति के सम्बन्ध में आधुनिक विचार (Modern Views on Sound Tax System)

अनेक आधुनिक लेखकों ने एक अच्छी कर पद्धति की आवश्यकताओं में और वृद्धि की है। उनका ऐसा करना उचित भी माना जा सकता है। इसका कारण यह है कि कर-पद्धति की समस्या अब अत्यधिक जटिल हो गई है। यह कहा जाता है कि एक अच्छी कर-पद्धति आरोहण के सिद्धान्त (principle of progression) पर आधारित होनी चाहिए, अर्थात् यह कि आमदनियों में वृद्धि होने के साथ ही साय करों की दरों में भी वृद्धि होनी चाहिए और करों का भार अधिकाधिक रूप में धनी वर्गों पर ही पड़ना चाहिए। जहाँ तक भी सम्भव हो सके अनुपाती (proportional) तथा अवरोही (regressive) कर नहीं लगाये जाने चाहिए। यह भी कहा जाता है कि प्रत्यक्ष (direct) तथा परोक्ष (indirect) करों में दूसरे की अपेक्षा प्रथम को प्रमुखता दी जानी चाहिए। इसका कारण यह है कि प्रत्यक्ष करों में आरोहण के सिद्धान्त को लागू करना सरल होता है। कर-पद्धति एक या दो करों में ही केन्द्रित होने की बजाय अनेकरूपी (diversified) होनी चाहिए, यद्यपि यह हो सकता है कि कुछ टैक्सिफोनों से आय पर लगाया गया एकीकर (single tax) सर्वोत्तम किस्म का कर सिद्ध हो। इसके साथ ही, इस बात का भी ध्यान रखा जाना चाहिए कि करों की बहुतायत न हो जाये। अनेक बर्चशास्त्री आजकल आर्थर यंग (Arthur Young) के इस सुप्रसिद्ध वक्तव्य से सहमत नहीं हैं "यदि मुझसे एक अच्छी कर-पद्धति की परिभाषा करने को कहा जाये तो मैं कहूँगा कि कर-पद्धति ऐसी होनी चाहिए कि उसमें असीमित संख्या वाले करों का भार सभी भद्रों पर अधिक न होकर कम ही होना चाहिए।"

श्रीमती हिक्स के अनुसार अच्छी कर प्रणाली के लक्षण—

लोकविश्व की एक सुप्रसिद्ध आधुनिक लेखिका श्रीमती हिक्स (Mrs. Hicks) ने एक अच्छी कर-पद्धति की इन विशेषताओं का उल्लेख किया है प्रथम, तो यह कि कराधान का उपयोग सार्वजनिक सेवाओं की वित्तीय व्यवस्था के लिए किया जाना चाहिए। दूसरे, जनसाधारण पर कर उनकी भ्रष्ट करने की योग्यता (ability to pay) के अनुसार ही लगाया जाना चाहिए, यह योग्यता उनकी आय तथा पारिवारिक परिस्थितियों पर निर्भर होती है। तीसरे, कर इन मानों में सार्वजनिक (universal) होने चाहिए कि एकही वित्तीय स्थिति वाले व्यक्तियों के साथ बिना किसी भी प्रकार के भेद-भाव के समान व्यवहार किया जाये। चौथे, कर प्रणाली अधिकतम सामाजिक लाभ के सिद्धान्त पर आधारित होनी चाहिए ताकि देश के आर्थिक विकास पर किसी प्रकार का बुरा प्रभाव नहीं पड़ सके। पाँचवें एक अच्छी कर प्रणाली कराधारेण के मूलभूत सिद्धान्तों पर आधारित होनी चाहिए, जैसे—(i) कर प्रणाली का व्यावहारिक एवं सोचदार होना, (ii) सरल एवं पर्याप्त होना, (iii) कर प्रणाली उत्पादक होनी चाहिए, (iv) निश्चितता का होना, (v) मित-स्थिति का होना, (vi) कर पद्धति का आधार विस्तृत होना, (vii) कर के भार का उचित ढंग से वितरण होना, (viii) धन संचय में बाधाएं उत्पन्न नहीं करना आदि। छठे, कर प्रणाली ऐसी हो जिसके द्वारा समाज पर अनुबूल आर्थिक प्रभाव पड़ता हो। सप्तवें, कर प्रणाली न्यायसंगत होनी चाहिए, अर्थात् कर भार का वितरण कर देय क्षमता के आधार पर होना चाहिए। आठवाँ, कर प्रणाली ऐसी हो जिस पर जनता का सहयोग प्राप्त होता हो। नवम् कर प्रणाली में उत्पादकता का तत्त्व विद्यमान होना चाहिए, अर्थात् उसके द्वारा भ्रष्टार को पर्याप्त माना में आय होनी चाहिए। दशम्, कर प्रणाली लोचपूर्ण होनी चाहिए ताकि बदलती हुई परिस्थितियों के अनुरूप उसमें परिवर्तन किया जा सके।

उपर्युक्त के अतिरिक्त अन्य लेखकों का भी यह कहना है कि कर-पद्धति ऐसी होनी चाहिए

भाग पिछड़े देशों के आर्थिक विकास में लगाना शुरू कर दिया है। इसका आंशिक कारण तो यह है कि इन देशों में रहन सहन के अपने दैनिकीय स्तर को सुधारने के लिए जागृति उत्पन्न हो गई और आर्थिक कारण है साम्यवाद (communism)। वास्तविक कारण चाहे कुछ भी क्यों न हो, तथ्य यह है कि पश्चिमी योरोप और अमेरिका के अनेक देशों ने अपने साधनों का कुछ थोड़ा सा भाग अल्पविकसित देशों को सहायतायें देना शुरू कर दिया है।

(६) आर्थिक नियोजन—आर्थिक नियोजन वर्तमान सदी की प्रमुख धारणा है। आर्थिक नियोजन के द्वारा देश के उपलब्ध साधनों का इस प्रकार नियोजित शोषण किया जाता है तथा अर्थव्यवस्था का इस प्रकार चहुँमुखी विकास किया जाता है कि जिससे नागरिकों का जीवन-स्तर ऊँचा हो तथा राष्ट्रीय समृद्धि एवं खुशहाली में अभिवृद्धि हो। आर्थिक नियोजन की केन्द्रीय व्यवस्था के अन्तर्गत विभिन्न विकासशील योजनाओं को पूरा करने के लिये सरकार को अपार धनराशि व्यय करनी पड़ती है। यहाँ तक कि देश में उपलब्ध साधनों के अतिरिक्त हीनार्थ प्रबन्धन तथा विदेशी ऋण भी लेने पड़ते हैं। इसके परिणामस्वरूप सरकारी व्यय में वृद्धि होना स्वाभाविक ही प्रतीत होता है।

(१०) मूल्य-स्तर में वृद्धि (rise in price level)—एक अन्य कारण भी है जिसने सरकारों के खर्चों की वृद्धि में अपना मुख्य योग दिया है, और वह है सन् १९३६ से सभी जगह मूल्य-स्तर का ऊँचा उठना। जहाँ तक किसी देश की सरकार का सम्बन्ध है, मूल्य-स्तर में वृद्धि के दो महत्वपूर्ण प्रभाव होते हैं। एक यह कि सरकार को उन सभी वस्तुओं और सेवाओं के लिए ऊँची कीमतें जमा करनी पड़ती हैं जिन्हें कि वह खरीदती है। दूसरे, अपने बढ़ते हुए खर्चों को पूरा करने के लिए उसे अधिक मात्रा में वित्तीय साधनों की खोज करनी पड़ती है। कुछ सीमा तक तो, बड़ा हुआ सरकारी खर्च स्वयं एक ऐसा तत्व होता है जो कि कीमतों में वृद्धि के लिए उत्तरदायी होता है।

**सरकारी सेवाओं के विस्तार के मूलभूत कारण (Basic Reasons for Extension of Government Services) :**

इस प्रकार, अनेक ऐसे तत्व हैं जो सरकारी खर्च में निरन्तर वृद्धि के वास्तवों की व्याख्या करते हैं। तथापि, कुछ राजकीय सिद्धान्त वेत्ताओं ने सरकारी सेवाओं में विस्तार के मूलभूत कारणों का पता लगाने की कोशिश की है। एक कारण है सरकारी सेवाओं की आय की संप्रेक्षता (income elasticity)। आय की संप्रेक्षता वास्तविक आय में परिवर्तन होने पर माँग में होने वाले परिवर्तनों की एक माप है। जैसे-जैसे वास्तविक आय बढ़ती है, सभी वस्तुओं व सेवाओं की माँग भी बढ़ती है, और यह तथ्य इस बात की व्याख्या करने के लिए पर्याप्त है कि लोग अधिक सरकारी सेवाओं की माँग क्यों करते हैं। फिर, दूसरा कारण यह है कि सरकारी सेवाएँ स्वभावतः ही गतिविधायक होती हैं अतः उनका सामूहिक रूप से ही पुनरावर्तन होता है। गैर-सरकारी क्षेत्र की स्थिति में, मूल्य का सीधा सम्बन्ध किसी विशेष वस्तु अथवा सेवा की प्राप्ति से होता है। परन्तु सरकारी सेवाओं की अदायगियों को, पूर्णतः अथवा अंशतः ऐसी सेवाओं के लाभों की प्राप्ति से अलग करना पड़ता है। सामूहिक आवश्यकताओं को लागतों से पृथक् रखकर चुनना होता है। कुछ लोगों ने वेगनर के नियम की बढ़ते हुए श्रम-विभाजन (division of labour) के रूप में व्याख्या करने की कोशिश की है, अर्थात् यह कि व्यक्ति अपनी अधिकाधिक आवश्यकताओं को राज्य की सहायता से सन्तुष्ट करने लगता है। परन्तु जैसाकि डाल्टन ने ठीक ही कहा है, श्रम-विभाजन के अर्थों में इसकी व्याख्या अपर्याप्त है क्योंकि यह इस तथ्य का उल्लेख नहीं करती कि राज्य लगातार नए-नए कार्यों को अपने हाथ में ले रहा है और पुराने कार्यों पर अपना पंजा हट कर रहा है।

डाल्टन के अनुसार ऐसे तीन मूलभूत कारण हैं जो वेगनर के नियम (Wagner's law) की व्याख्या करते हैं। संप्रथम, अनेक क्षेत्रों में किए जाने वाले आधुनिक विकास-कार्यों ने निजी संगठनों के मुकाबले सरकारी प्रशासन की कार्यक्षमता में अधिक वृद्धि की है। प्राइवेट एजेंसी की तुलना में सरकारी अधिकारियों का चुनाव (choice) बुद्धिमत्तापूर्ण हो सकता है। दूसरे, कुछ क्षेत्रों में किए जाने वाले आधुनिक विकास कार्यों ने सरकारी अधिकारियों (public authorities) के

लिए यह आवश्यक बना दिया है कि वे ऐसे नए कार्यों को जपने हाथ में लें जो कि वस्तुतः गैर-सरकारी उद्यम द्वारा आरम्भ नहीं किये जा सके हैं। इसका एक सुन्दर उदाहरण है आधुनिक-नगरी में जन-स्वास्थ्य (public health) की व्याख्या करना। तीसरे, जहाँ गैर-सरकारी अथवा निजी खर्च अनेक वस्तुओं और सेवाओं के व्यक्तिगत एवं अनन्य उपयोग (individual and exclusive use) की व्यवस्था करता है, वहाँ सरकारी खर्च एवं सामुदायिक तथा सम्मिलित उपयोग (communal and inclusive use) की व्यवस्था करता है, उदाहरण के लिए, पार्क, अजायबघर और आर्ट गैलरी आदि।

### सरकारी खर्च के सिद्धान्त (Principles or Comons of Public Expenditure)

एक पिछले अध्याय में, हमने लोकवित्त (public finance) के कुछ ऐसे सिद्धान्तों का विवेचन किया था जिनके बारे में हमने यह कहा था कि ये सभी राजकीय कार्यवाहियों का मार्ग दर्शन करेंगे। यहाँ हम कुछ ऐसे सिद्धान्तों पर विचार करेंगे जोकि सभी सरकारी सत्ताओं के खर्च का मार्ग-दर्शन करते हैं।

### अधिकतम सामाजिक लाभ का सिद्धान्त (Principle or Comon of Maximum Social Advantage)

सरकारी व्यय तथा साथ ही उसकी वित्तीय व्यवस्था के लिए लगाये जाने वाले कर देश की बहुसंख्या के आर्थिक जीवन को प्रभावित करते हैं। अतः यह आवश्यक है कि ऐसी कोई कसौटी अथवा नियम होना चाहिये जिसके द्वारा कि कोई व्यक्ति सरकारी खर्च को न्याय की तुला पर तोल सके। ऐसी कसौटी अधिकतम सामाजिक लाभ के सिद्धान्त में निहित है।<sup>1</sup> आल्डन (Dalton) ने इस सिद्धान्त को इस प्रकार व्यक्त किया है, "प्रत्येक दिशा में सरकारी खर्च उस सीमा तक किया जाना चाहिये कि किसी भी दिशा में यदि समुदाय को प्राप्त होने वाले लाभ में थोड़ी सी भी वृद्धि हो तो वह कराधान में तथा सरकारी आय के अन्य स्रोत से होने वाली प्राप्ति में वैसी ही थोड़ी सी वृद्धि से होने वाली हानि द्वारा समुचित हो जाये। यह सरकारी खर्च तथा सरकारी आय का एक आदर्श प्रस्तुत करता है।"<sup>2</sup> पीगू (Pigou) ने भी इसी सिद्धान्त की लगभग इन्ही शब्दों में व्याख्या की है "सभी दिशाओं में सरकारी खर्च एक ऐसे बिन्दु (point) तक बढ़ाया जाना चाहिये जिस पर खर्च किये जाने वाल अन्तिम शिलिंग से जो समुचित प्राप्त हो वह उस समुचित के बराबर हो जो कि सरकारी सेवाओं के लिये अन्तिम शिलिंग देने से नष्ट हो गई हो।"<sup>3</sup>

अतः यह बात बड़ी महत्वपूर्ण है कि जब भी हम किसी ऐसे सिद्धान्त पर विचार करें जो सभी प्रकार के सरकारी खर्चों का मार्गदर्शन करे तो हमें जहाँ उन लाभों की दृष्टिगत रखा चाहिए जो कि राष्ट्र के सभी अथवा कुछ वर्गों को प्राप्त होते हैं, वहाँ सरकारी व्यय की वित्तीय व्यवस्था के लिए किये जाने वाले त्याग (sacrifice) का भी ध्यान रखना चाहिये। जैसा कि पहले

1. अधिकतम सामाजिक लाभ का सिद्धान्त स्वयं लोकवित्त की जड़ों में गहराई तक पहुँचा हुआ है, यही कारण है कि पीगू ने इसे लोकवित्त का सिद्धान्त कहा है। कारण यह है कि कराधान सरकारी खर्च तथा सरकारी ऋण का मूल्यांकन आश्रित करदाता की कसौटी से ही करना चाहिए।
2. Dalton Public Finance p 7, "Public expenditure in every direction must be carried first so far that advantage to the community of a further small increase in any direction is just balanced by the disadvantage of a corresponding small increase in taxation and in receipts from any other source of public income. This gives the ideal of public expenditure and of public income."
3. Pigou : Public Finance, p 31 "Expenditure should be pushed in all direction up to the point, at which satisfaction of aimed from the last shilling expended is equal to the satisfaction lost in respect of the last shilling called upon government service."

हो बताया जा चुका है, लोकवित्त (कराधान के द्वारा) लोगों के पास से सरकार की ओर को ओर (सरकारी खर्च के द्वारा) सरकार के पास से लोगों की ओर के प्रयत्न-शक्ति के स्थानान्तरण का एक नम उत्पन्न कर देता है। वे लोग तो नुकसान में रहते हैं जिन्हें कर अदा करने के लिए बाध्य किया जाता है और वे लोग फायदे में रहते हैं जो प्रत्यक्ष अथवा परोक्ष रूप में सरकारी खर्च से होने वाले लाभ प्राप्त करते हैं। वित्त की एक आदर्श व्यवस्था, जिसमें कि सरकारी खर्च भी सम्मिलित है ऐसी होनी चाहिए जहाँ कि प्राप्त सन्तुष्टि की मात्रा किये गये त्याग से अधिक हो और यह सन्तुष्टि की वैशी अधिकतम हो। यही तब अधिकतम सामाजिक लाभ के सिद्धान्त में निहित है।

**अधिकतम सामाजिक लाभ तथा सम-सीमान्त तुष्टिगुण (maximum social advantage equi-marginal utility)**—अधिकतम सामाजिक लाभ का सिद्धान्त बिल्कुन वैसा ही है जैसा कि अधिकतम अथवा सन्तुष्टि अथवा तुष्टि का सिद्धान्त (principle of maximum satisfaction or utility) जितो कि प्रत्येक व्यक्ति अपने प्रतिदिन के खर्चों में प्राप्त करने का प्रयत्न करता है। उदाहरण के लिए अपनी उपलब्ध सीमित आय से अधिकतम सन्तोष प्राप्त करने के लिए प्रत्येक व्यक्ति अपनी आय का विवरण ऐसे तरीके से करता है कि खर्च की सभी मदों में धन का सीमान्त तुष्टिगुण (marginal utilities) लगभग समान हो। यदि एक स्थिति में सीमान्त तुष्टिगुण अन्य स्थिति के सीमान्त तुष्टिगुण से अधिक है तो व्यक्ति के लिए यही अच्छा होगा कि वह उस वस्तु पर तो अधिक खर्च करे जिनके विषय में कि द्रव्य का सीमान्त तुष्टिगुण अधिक हो और उस दूसरी वस्तु पर कम जो उसे कम सीमान्त तुष्टिगुण प्रदान करती हो। ऐसा करके वह सन्तुष्टि को अधिकतम कर सकता है। इसी प्रकार, सरकार को भी अपनी सीमित आय ऐसी रीति से खर्च करनी चाहिए कि सभी मदों के सीमान्त सामाजिक तुष्टिगुण अथवा लाभ समान हो। मान लीजिये भारत के वित्तमन्त्री यह अनुभव करते हैं कि शिक्षा पर किये जाने वाले व्यय का सीमान्त तुष्टिगुण सेना पर किये जाने वाले खर्च के सीमान्त तुष्टिगुण के अधिक है अर्थात् यदि एक करोड़ २० शिक्षा पर व्यय किया जाये तो उससे समाज को अधिक तुष्टिगुण अथवा लाभ प्राप्त होगा, व मुकाबले उसके कि उतनी ही घनराशि सेना पर खर्च की जाये। इस स्थिति में स्पष्टतः यह वाञ्छनीय होगा और समाज के हित में होगा कि धन को प्रतिरक्षा से हटाकर शिक्षा में लगाया जाये और यह कि खर्च की एक मद से अन्य मद की ओर की किया जाने वाला यह स्थानान्तरण (transfer) उस समय तक जारी रहना चाहिए जब तक वित्तमन्त्री यह न महसूस करें कि अब दोनों ही मदों से प्राप्त होने वाला सीमान्त लाभ बराबर है। अतः यह स्पष्ट है कि अधिकतम सामाजिक लाभ का सिद्धान्त सम-सीमान्त तुष्टिगुण के सिद्धान्त के ही समान है और इसी पर आधारित है। दोनों सिद्धान्तों में यदि कोई अन्तर है तो यह कि व्यक्तियों तथा सरकार की स्थितियों में आय के स्रोत भिन्न-भिन्न होते हैं। उदाहरण के लिये, व्यक्ति तो अपनी निजी आय खर्च करता है जितने उसके अलावा अग्न किसी को कोई त्याग (sacrifice) नहीं करना पड़ता। इसके विपरीत सरकार की आय चूंकि जनता से प्राप्त की जाती है अतः उसमें सम्पूर्ण समाज का त्याग अथवा भार छिपा होता है। परिणामस्वरूप, सरकार को अपने खर्चों के मामले में बड़ा सावधान रहना पड़ता है।

**सम्पूर्ण समाज के लिए लाभ (benefits for whole community)**—अधिकतम सामाजिक लाभ के सिद्धान्त का अर्थ है कि सरकारी खर्च से सम्पूर्ण समाज को ही लाभ पहुँचना चाहिए, समाज के केवल निम्नी एक भाग या वर्ग को ही नहीं। अतः यह आवश्यक है कि सरकार इस विषय में बड़ी सावधानी बरते कि समाज से सम्पूर्ण रूप में प्राप्त होने वाले धन का उपयोग केवल किसी वर्ग विशेष में लाभ के लिए ही न किया जाए। इस सदर्भ में, डाहटन तथा थोमती हिंस जैसे लोकवित्त के लेखकों द्वारा दी गई कुछ उन कसौटियों का उल्लेख करना भी बड़ा महत्वपूर्ण होगा जिनका जित्त हम एक पिछले अध्याय में पहले ही कर चुके हैं। ये कसौटियाँ यह बतलाती हैं कि सरकारी खर्च सम्पूर्ण समाज के आर्थिक उत्थान के लिए अपना योगदान कर रहा है या नहीं। समुचित सरकारी व्यय की प्रथम कसौटी (first test), जो कि सामाजिक उत्थान में अपना योगदान करती है, प्रतिरक्षा पर किया जाने वाला व्यय है जिसके द्वारा विदेशी आक्रमण से जनता की रक्षा की जाती है और देश में कानून व व्यवस्था की स्थापना की जाती है। यह व्यय करना सभी सभ्य सरकारों का मुख्य कर्तव्य होता है। इसके अलावा ये व्यय सामान्य आर्थिक विकास



जीवन के लिए आवश्यक परिस्थितियाँ उत्पन्न करते हैं। डाल्टन द्वारा प्रतिपादित सामाजिक लाभ की एक अन्य बसोटी यह है कि खर्च के द्वारा राष्ट्रीय आय के उत्पादन तथा उसकी मात्रा में वृद्धि हो, इसका अर्थ है कि उत्पादकीय सेवाओं के संगठन में भी सुधार होना चाहिए। सामाजिक लाभ की एक तीसरी वस्तुनिष्ठ बसोटी (objective test) यह है कि सरकारी व्यय के द्वारा इस प्रकार आय का समान वितरण किया जाए कि उत्पादित कुल राष्ट्रीय आय सभी में समान रूप से वितरित हो सके। सामाजिक लाभ की चौथी बसोटी देश में आर्थिक स्थिरता की स्थापना करना है जिसका अर्थ है कि देश में स्फीति तथा अवस्फीति (inflation and deflation) की परिस्थितियाँ न उत्पन्न होने दी जाएँ और अर्थव्यवस्था (economy) को पूर्ण गोजगर के स्तर पर रखा जाए। अन्त में, पाँचवी बसोटी यह है कि सरकारी व्यय को केवल वर्तमान समय के हितों का ही ध्यान नहीं रखना चाहिए बल्कि भावी पीढ़ियों (future generations) के हितों की भी चिन्ता करनी चाहिए क्योंकि राज्य भविष्य के हितों का भी संरक्षक (custodian) है। यदि सरकारी खर्च को सामाजिक कल्याण के इन सभी सिद्धान्तों में अनुसार किया जाए तो अधिकतम सामाजिक लाभ के सिद्धान्त की भी सन्तुष्टि किया जा सकता है और अधिकतम कल्याण भी प्राप्त किया जा सकता है।

सिद्धान्त की कठिनाइयाँ (difficulties as to principle)—सामान्य सिद्धान्त के रूप में, अधिकतम सामाजिक लाभ का कोई स्थानापन्न (substitute) अथवा विकल्प (alternative) नहीं है। परन्तु इस सिद्धान्त को लागू करने में अनेक कठिनाइयाँ तथा बाधाएँ हैं। उदाहरण के लिए, उन लाभों का सही-सही अनुमान लगाना अथवा माप करना यदि असंभव नहीं तो कठिन अवश्य है, जो कि सरकारी व्यय की कुछ अथवा अनेक मदों से प्राप्त होत हैं, जैसा सशस्त्र सेनाओं पर किये गये व्यय से प्राप्त होने वाले लाभ का अनुमान लगाना वहाँ कठिन है किन्तु रेनो मिचाई अथवा औद्योगिक विकास पर किया जान वाला सरकारी खर्च अधिक मूल्य (concrete) तथा स्पष्ट होता है अतः उनको मापा जा सकता है। साथ ही, प्रतिरक्षा तथा पुलिस पर किया जान वाला व्यय सामाजिक दृष्टिकोण से एक अनिवार्य व्यय होता है, अतः सरकार को उसे सम्पन्न करना ही होता है। परन्तु ऐसा खर्च भूँतिक कल्याण के भौतिक कल्याण (material welfare) में वृद्धि नहीं करता और साथ ही, आर्थिक राशियों को उत्पादकीय स्त्रोतों में लगा देता है, अतः सरकार के लिए स्पष्टतः यह उचित होगा कि वह प्रतिरक्षा तथा पुलिस पर किये जाने वाले व्यय को कम करके उस न्यूनतम मात्रा पर ले आये जो कि देश की सुरक्षा के लिए आवश्यक हो।

यहाँ एक अन्य महत्वपूर्ण बात का उल्लेख करना भी उचित होगा। यह सत्य है कि अधिकतम सामाजिक कल्याण का लक्ष्य इस बात को आवश्यक बना देता है कि सरकारी खर्च सम्पूर्ण रूप से (as a whole) समाज पर किया जाए किसी एक समूह या वर्ग पर नहीं। परन्तु कभी कभी यह आवश्यक हो सकता है कि सरकारी खर्च किसी विशेष वर्ग पर ही किया जाए और हो सकता है कि उससे सम्पूर्ण समाज के ही कल्याण में वृद्धि हो। उदाहरण के लिए, हरिजनों पर किया जाने वाला भारत सरकार का व्यय अधिकतम सामाजिक लाभ के सिद्धान्त के विरुद्ध नहीं। पड़ता क्योंकि हरिजनों का सामाजिक एवं आर्थिक स्तर ऊँचा करने से सम्पूर्ण समाज ही धनी, मजबूत तथा स्वस्थ बनता है इसी प्रकार, देश के किसी पिछड़े क्षेत्र के विकास पर किया जाने वाला सरकारी व्यय सम्पूर्ण देश की ही लाभ पहुँचाता है क्योंकि एक क्षेत्र की समृद्धि स्वयं ही अन्य क्षेत्रों में स्थापान्तरित हो जायेगी। परन्तु अधिकतम सामाजिक लाभ के सिद्धान्त की इन कुछ कठिनाइयों तथा सीमाओं से हमें इस निष्कर्ष पर नहीं पहुँचना चाहिए कि इस सिद्धान्त का कोई वास्तविक एवं व्यावहारिक महत्व ही नहीं है। सरकार द्वारा किये जाने वाले विवेकपूर्ण व्यय का लक्ष्य सामाजिक लाभ की अधिकतम होना चाहिए। अतः सरकारी खर्च के अध्ययन में और बन्तुत जैसा कि हम पहले ही कह चुके हैं, स्वयं लोचविस्त के ही अध्ययन में इस सिद्धान्त का मौलिक महत्व है।<sup>4</sup>

4. वे अर्थशास्त्री, जो राजकोपीय तटस्थता (fiscal neutrality) की वकालत करते हैं और जो यह तर्क देते हैं कि एक अल्पविकसित देश के लिए मिश्रित अर्थव्यवस्था सबसे अधिक उपयुक्त है और यह कि राजकोपीय तटस्थता मिश्रित अर्थव्यवस्था की एक अनिवार्य शर्त है, यह विश्वास करते हैं कि सरकार खर्च और राजकोपीय नीति के मुख्य लक्ष्य का सम्बन्ध सामान्यतः अधिकतम सामाजिक लाभ के "अस्पष्ट" लक्ष्य से नहीं होना चाहिए।

## सरकारी खर्च के अन्य सिद्धान्त (Other Principles of Public Expenditure) .

अधिकतम सामाजिक लाभ के इस मूलभूत सिद्धान्त के अलावा शिराज जैसे अनेक सुप्रसिद्ध राजकोषीय सिद्धान्त वेत्ताओं ने सरकारी खर्च के अन्य सिद्धान्तों का उल्लेख किया है। इन सिद्धान्तों की अधिकतम सामाजिक लाभ के सिद्धान्त से तुलना करना आवश्यक नहीं है क्योंकि लेखकों ने इन सिद्धान्तों की गौण स्थान दिया है।

(१) मितव्ययता का सिद्धान्त (principle or canon of economy)—ऐसे ही एक सिद्धान्त को मितव्ययता के सिद्धान्त के नाम से पुकारा जाता है। मितव्ययता का अर्थ कजूसीपन अथवा लालचीपन से बतई नहीं है, इसका अर्थ तो केवल यह है कि वेकार के अनापशनाप खर्चें न किये जायें। सरकारी अधिकारियों को अपने पास विद्यमान साधनों की बर्बाद नहीं करना चाहिए क्योंकि ये साधन उन लोगों से लिये जाते हैं जो कि उनकी ऐसे उपयोग में लगा सकते हैं जिन्हें कि वे सर्वोत्तम तथा सबसे अधिक आवश्यक समझे। अतः यह आवश्यक है कि सरकार अपने खर्चों को बड़ी सावधानी और शिथिल के साथ करे। खर्चों की किसी भी मद पर केवल न्यूनतम आवश्यक धनराशि ही खर्च करनी चाहिए। अधिकांश लोकतन्त्रीय देशों में, नियोजन तथा दूरदर्शिता का अभाव, सरकारी अधिकारियों में उत्तरदायित्व की भावना की कमी तथा अपर्याप्त वित्तीय नियन्त्रण—ये कुछ ऐसे महत्वपूर्ण सत्य हैं जो अनेक सरकारी विभागों के व्यर्थ के अघायुध खर्चों के लिए जिम्मेदार हैं।

(२) बेशी या बचत या आधिरस्य का सिद्धान्त (Principle or canon of surplus)—सरकारी खर्चों का एक अन्य सिद्धान्त को बेशी अथवा आधिरस्य का सिद्धान्त कहा जाता है। इस सिद्धान्त का अर्थ यह है कि सरकारी अधिकारियों को अपने खर्चों के मुकाबले आय की बेशी का लक्ष्य अपने सामने रखना चाहिए और उन्हें घाटे की स्थिति से बचना चाहिए। जिस प्रकार बुद्धिमान आदमी अपने खर्चों को अपनी आय के अनुसार ही रखने का प्रयत्न करता है, और यदि संभव हो सके तो अपने खर्चों को अपनी आय से कम ही रखता है, ठीक उसी प्रकार प्रत्येक सरकार को भी यह कोशिश करनी चाहिए कि वह अपनी आय तथा खर्चों को सन्तुलित करे (अर्थात् सन्तुलित बजट बनाये), और यदि सम्भव हो तो थोड़ी सी बेशी अथवा आधिरस्य का ही लक्ष्य सामने रखे। बेशी के सिद्धान्त का आशय यह है कि राज्य के राजस्वों के खर्च अनिवार्यतः चाबू आय में से ही किये जाने चाहिए और ऐसे खर्चों को करने के लिए उधार का आश्रय नहीं लेना चाहिए। इस सिद्धान्त का आशय यह भी है कि संभव है वर्ष प्रतिवर्ष बेशी के बजट (surplus budgets) न बनाये जा सकें परन्तु जिस बात की वास्तव में आवश्यकता है वह यह कि सरकार को स्वयं अपनी साध (credit) एवं प्रतिष्ठा के हित में लगातार घाटे के बजटों (deficit budgets) से बचना चाहिए। पर इसके बावजूद, बेशी का बजट बनाना हमेशा ही कोई अच्छी बात हो, ऐसा नहीं है। मन्दी के समय में, जबकि देश की गिरती हुई कीमतों तथा बढ़ती हुई बेरोजगारी का सामना करना होता है, उस समय यह आवश्यक हो सकता है कि सरकार अपने खर्चों में वृद्धि करके रोजगार तथा मांस की मात्रा को बढ़ाये और इस प्रकार अर्थव्यवस्था की सहायता करे, यह भी हो सकता है कि इस अवधि में, सरकार की आय में कोई वृद्धि न हो, अस्तित्व और कमी हो जाए। मन्दी का सामना करने के लिए जो राजकोषीय नीति अपनाई जाती है उसे 'घाटे की बजट-व्यवस्था' का ही नाम दिया जाता है। दूसरी ओर, तेजी अथवा स्फीति की स्थिति में, सरकार के लिये यह आवश्यक हो सकता है कि वह अपने खर्चों को सीमित करे और अपनी कर आय को बढ़ाये—जिसमें कि वस्तुओं व सेवाओं की माँग घट जाए और कीमतें नीची हो जाएँ। यह है बेशी का बजट। अतः यह स्पष्ट है कि बेशी के सिद्धान्त को लागू करना गंवा ही सम्भव नहीं होता।

(३) स्वीकृति का सिद्धान्त (Principle or canon of sanction)—अन्त में, स्वीकृति का सिद्धान्त सरकारी खर्चों का एक और सिद्धान्त है, जिसका कि लोकतन्त्रीय सरकार के लिए विशेष महत्व है। इसका आशय है कि उस समय तक कोई भी धनराशि खर्च नहीं की जानी चाहिए जब तक कि उस खर्च के लिए उपयुक्त अधिकारी व्यक्ति से अनुमति अथवा स्वीकृति न मिल जायें। उच्च अधिकारों की पूर्वानुमति (prior sanction) प्राप्त करने का उद्देश्य यह है कि अविवेकपूर्ण तथा अघायुध किये जाने वाले खर्चों को रोका जा सके, क्योंकि लोगों का यह अनुभव

है कि सभी जनाधिकृत खर्च अव्यय तथा अतिव्यय को प्रोत्साहन देते हैं। स्वीडिश के सिद्धान्त के अन्तर्गत यह भी आवश्यक होता है कि व्यय करने वाले अधिकारी धन को उसी कार्य में खर्च करें जिसके लिए कि उसकी स्वीडिश मिति है। यह देखने के लिए कि स्वीडिश धनराशि का दुरुपयोग तो नहीं हुआ है, वित्तीय नय के अन्त में सदा लेखापरीक्षण (auditing) की व्यवस्था की जाती है। लोकतन्त्रीय सरकार के अन्तर्गत, अनुमति, निरोधन, नियन्त्रण तथा लेखा परीक्षण की एक विस्तृत व्यवस्था कार्यशील होती है। उदाहरण के लिए, सरकार को स्वयं किसी भी धनराशि को उपलब्ध करने तथा खर्च करने से पूर्व संसद (Parliament) की अनुमति लेनी होती है, सरकार के अन्तर्गत भी, प्रत्येक विभाग (department) को कोई भी खर्च करने से पहले वित्त मन्त्रालय (Ministry of Finance) की अनुमति लेनी पड़ती है, प्रत्येक विभाग के अन्तर्गत प्रत्येक अनुभाग (section) को विभागाध्यक्ष (head of the department) की अनुमति लेनी होती है, यही क्रम आगे भी चलता रहता है। यहाँ इस बात की भी नहीं भूलना चाहिए कि अनुमति लेने की इस विस्तृत व्यवस्था में काफी समय तथा कार्यक्षमता का ह्रास होता है और सालफीताशाही (red-tapism) पनपती है, परन्तु यह तो वह त्याग (sacrifice) है जो एक लोकतन्त्रीय सरकार को सरकारी धन का दुरुपयोग रोकने के लिये करना ही होता है।

प्रो शिराज के उपरोक्त सिद्धान्तों के अतिरिक्त सार्वजनिक व्यय के निम्नलिखित सिद्धान्त भी हैं—

(i) उत्पादकता में वृद्धि का सिद्धान्त (Principle or canon of Increase in Productivity)—इस सिद्धान्त का आशय है कि सार्वजनिक खर्च इस प्रकार होना चाहिए जिससे कि सम्पूर्ण देश में उत्पादकता में वृद्धि हो, नये नये उद्योग धन्धों की स्थापना हो, रोजगार के अवसरों में वृद्धि हो तथा जन-साधारण का जीवन-स्तर ऊँचा हो। हेमसन के शब्दों में, “कोई भी राष्ट्र देश में सामाजिक तथा सार्वजनिक सेवाओं पर व्यय किये बिना जीवन-स्तर को ऊँचा नहीं कर सकता।” अल्पविवर्धित देशों के लिए तो यह सिद्धान्त बड़ा ही अनुकूल है।

(ii) समान वितरण का सिद्धान्त (Principle or canon of Equal Distribution)—इस सिद्धान्त का आशय है कि सार्वजनिक व्यय इस प्रकार होना चाहिए कि उससे आय के वितरण की असमानताएँ कम हो। यह सिद्धान्त उन राष्ट्रों के लिए बड़ा महत्वपूर्ण है जहाँ कि आय के वितरण में भारी असमानताएँ पाई जाती हैं। यही कारण है कि विश्व के अविक्सित एवं अर्द्धविकसित देशों में सरकारी खर्च का मुख्य उद्देश्य धन के वितरण की असमानताओं को दूर करना है।

(iii) लोच का सिद्धान्त (Principle or canon of Elasticity)—इस सिद्धान्त का आशय है कि सरकारी खर्च अथवा व्यय में पर्याप्त लचक होनी चाहिए अर्थात् सरकारी खर्च आवश्यकतानुसार एवं परिस्थितियों के अनुसार होना चाहिए। इस प्रकार सरकारी खर्च का ढाँचा ऐसा बनाया जाना चाहिए कि उसे सरलता से कम अथवा अधिक किया जा सके। सरकारी खर्च की व्यवस्था ऐसी होनी चाहिए कि सख्त काल में यदि साधनों को एक मंद से दूसरी मंद में हस्तान्तरित किया जाय तो उससे देश का आर्थिक जीवन अस्त-व्यस्त नहीं होने पाए। ब्यूहलर (Buchler) के अनुसार ‘व्यय के परिणामों का अनुमान लगाते समय हमें उन परिणामों की ओर भी ध्यान देना चाहिए जोकि उस व्यय की पूर्ति के सम्बन्ध में करारोपण अथवा आय के अन्य उपभोगों के परिणामस्वरूप हमारे सामने आ सकते हैं।’<sup>6</sup>

(iv) समन्वय का सिद्धान्त (Principle or canon of Coordination)—समात्मक शासन व्यय में केन्द्रीय सरकार, राज्य सरकार तथा स्थानीय सरकारें अलग-अलग सरकारी खर्च करती हैं। अतएव इस सरकारी खर्च में इस प्रकार से समन्वय स्थापित किया जाना चाहिए ताकि कोई खर्च दोबारा न हो।

## निष्कर्ष (Conclusion) :

ऊपर सरकारी खर्च के जिन सिद्धान्तों का उल्लेख किया गया है उनको समान महत्व प्राप्त नहीं है, तथा यह है कि अधिकतम सामाजिक लाभ का सिद्धान्त ही सरकारी खर्च का एकमात्र विचारणीय सिद्धान्त है। अन्य सिद्धान्त तो केवल ऐसे प्रबन्धनिक नियम मात्र हैं जो कि सार्वजनिक धन को खर्च करने के मामले में सरकारी अधिकारियों का मार्ग-दर्शन करते हैं।

## कुछ चुने हुए संदर्भ ग्रंथ

- 1 Philip E Taylor : Economics of Public Finance, Chapter III.
- 2 John Due : Government Finance Chapter III.
- 3 Hugh Dalton : Public Finance, Chapters XVI and XVII.
- 4 Ursula Hicks : Public Finance, Chapter II
- 5 Harold Groves : Financing Government, Chapters, XXI and XXII
- 6 H. Dalton : Public Finance
- 7 A. C. Pigou : Public Finance.
- 8 A. B. Buchler : Public Finance
- 9 A. H. Hamen : Fiscal Policy and Business cycles.

## UNIVERSITY QUESTIONS :

१. "विश्वे ती वर्षों से विश्व के सभी देशों में सार्वजनिक व्यय में अत्यधिक वृद्धि हुई है।" सार्वजनिक व्यय की इस वृद्धि के कारण बताइये।  
 "Public expenditure has enormously increased during the last hundred years or so in every country of the world" Give reasons for this increase in public expenditure.
२. सार्वजनिक व्यय के विभिन्न सिद्धान्तों की पूर्ण विवेचना कीजिए। क्या भारत में सार्वजनिक व्यय इन सिद्धान्तों पर आधारित है ?  
 Discuss fully the various conons of Public Expenditure. Is public expenditure in India is based on these conons ?
३. "बढ़ता हुआ सार्वजनिक व्यय एक आधुनिक प्रवृत्ति है।" स्पष्ट कीजिए।  
 "Increasing trend of Public Expeniture is a modern phenomena."  
 Discuss
४. डाण्टन के अनुसार सार्वजनिक व्यय का वर्गीकरण किस प्रकार किया जा सकता है ? समझाइए।  
 How can the Public Expenditure be classified according to Dalton ? Explain
५. वर्तमान काल में सार्वजनिक व्यय के बढ़ने के कारणों पर प्रकाश डालिये। क्या यह प्रवृत्ति समाजवाद की ओर संकेत है ?  
 Account for the growth of public expenditure in recent years Does it indicate a saving towards socialism ?
६. सार्वजनिक व्यय किसे कहते हैं ? सार्वजनिक व्यय तथा निजी व्यय का अन्तर स्पष्ट कीजिए।  
 What is meant by public expenditure ? Explain fully the difference between public and private expenditure.
७. अधिकतम सामाजिक लाभ के सिद्धान्त के रूप में सार्वजनिक व्यय की विवेचना कीजिए।  
 Discuss Public Expenditure as a principle of maximum social advantage.

## सार्वजनिक या सरकारी व्यय—आर्थिक क्रियाओं पर प्रभाव (Public Expenditure—Effects on Economic Activities)

**प्रारम्भिक** : सार्वजनिक या सरकारी व्यय का आर्थिक क्रियाओं पर प्रभाव के अध्ययन की आवश्यकता

पिछले अध्याय में, हम यह बतला चुके हैं कि प्राचीन समय में इस गलत विश्वास के कारण सरकारी खर्च के अध्ययन की उपेक्षा कर दी गई थी कि सभी प्रकार का खर्च एक बर्बादी है। वास्तव में, इस विश्वास का प्रत्यक्ष कारण स्थापक अर्थशास्त्रियों (classical writers), विशेष रूप से एडम स्मिथ (Adam Smith) के लेख थे, जिनका यह कहना था कि सरकार को अपनी क्रियाएँ "ध्वाप, पुलिस तथा शस्त्रों" तक ही सीमित रखनी चाहिए, अर्थात् केवल विदेशी आक्रमण व आन्तरिक अशांति से नागरिकों की रक्षा करने तक ही सीमित रखनी चाहिए। एडम स्मिथ ने आगे कहा कि चूँकि सरकारी खर्च आमतौर पर एक बर्बादी मात्र है और यह कि लोगों की ओर से सरकार की ओर की स्थानान्तरित किया गया धन, हो सकता है कि सरकार की अपेक्षा लोगो के लिए ही अधिक उपयोगी सिद्ध हो, अतः अच्छा यही होगा कि सरकार अपनी आर्थिक क्रियाओं को केवल उन सेवाओं के सम्पादन तक ही सीमित रखे जिनमें या तो लोग रुचि न लें अथवा उनकी व्यवस्था के लिये कष्ट न उठाना चाहें। १८वीं व १९वीं शताब्दी के अर्थशास्त्रियों तथा राजनीतिज्ञों, दोनों पर ही एडम स्मिथ का प्रभाव पड़ा और उन्होंने इसी प्रकार के मत प्रकट किये, जैसे कि "धन राज्य के मुकाबले जनता के हाथों में रह कर ही अधिक फलदायी सिद्ध होगा।" अथवा "खर्च की धनराशि का वह प्रत्येक भाग, जो कि सामाजिक शांति बनाये रखने तथा विदेशी आक्रमण के विरुद्ध सुरक्षा प्रदान करने की सीमा से बाहर खर्च किया जाता है, अप्रभय है, अन्वयपूर्ण है और जनता पर भारी दबाव है।" अब स्पष्ट है कि १९वीं शताब्दी के अर्थशास्त्रियों ने सरकारी खर्च के सम्भावित अनुकूल प्रभावों को स्वीकार नहीं किया। परिणामस्वरूप, सन् १९२० तक सरकारी खर्च के अध्ययन की पूर्णतः उपेक्षा की जाती रही, हाँ इसके बाद सरकारी खर्च की महत्ता पूर्णतया स्वीकार की जाने लगी।

इस बात पर विचार करना बड़ा महत्वपूर्ण है कि उत्पादन, आय तथा रोजगार के स्तर पर, साधनों का अनुकूलतम वितरण करने पर, कीमतों की स्थिरता पर, पूर्ण रोजगार की स्थापना एवं उसकी स्थिति को बनाये रखने पर और देश में आमदनीयों के श्रेष्ठतर वितरण पर सरकारी खर्च का क्या प्रभाव पड़ता है। यहाँ यह बात ध्यान रखने की है कि आर्थिक क्रियाओं के स्तरों तथा वितरण पर सरकारी खर्च का प्रभाव इस बात पर निर्भर होता है कि सरकार किस प्रकार की है और सरकारी खर्च किस समय किया जा रहा है। उदाहरण के लिये, स्वतन्त्र अथवा मुक्त अर्थव्यवस्था (free economy) के अन्तर्गत तथा शान्तिकाल में सरकारी खर्च की मात्रा काफी कम

होती है परन्तु एक समाजवादी अर्थव्यवस्था (socialistic economy) के अन्तर्गत और युद्धकाल में, जहाँ तक आर्थिक त्रियाओ एंव रोजगार के स्तरी का सम्बन्ध है, सरकार के खर्च का अशदान अधिक तथा उल्लेखनीय होता है। सरकारी खर्च के प्रभावो का विश्लेषण हम यहाँ इस प्रकार करेंगे कि पहले तो इस विषय पर डाट्टन द्वारा प्रकट किये गये विचारो का संक्षेप में उल्लेख करेंगे और तत्पश्चात् आधुनिक राजकोपीय सिद्धान्त वेत्ताओ (fiscal theorists) के विचारो पर प्रकाश डालेंगे।

### सरकारी व्यय का उत्पादन तथा रोजगार पर प्रभाव (Effect of Public Expenditure on Production and Employment)

डाट्टन का मत था कि किसी भी देश में उत्पादन वा तथा रोजगार वा स्तर निम्नलिखित तीन तत्वो पर निर्भर करता है —

- (क) लोगों की काम करने, बचत करने तथा विनियोग करने की योग्यता,
- (ख) काम करने, बचत करने तथा विनियोग करने की इच्छा, और
- (ग) विभिन्न उपयोगो तथा क्षेत्रो के बीच आर्थिक साधनो का स्थानान्तरण।

यह सम्भव है कि इन सभी तत्वो को सरकारी खर्च द्वारा प्रभावित किया जाए, यह दूसरी बात है वह प्रभाव अनुकूल होगा या प्रतिकूल।

(क) काम करने, बचत करने तथा विनियोग करने की योग्यता पर प्रभाव (Effect of Public Expenditure on Ability to Work, Save and Invest)

यदि सरकारी खर्च व्यक्ति की कार्य करने की क्षमता में वृद्धि करता है तो उससे उत्पादन तथा राष्ट्रीय आय भी वृद्धि होगी। जिला, विद्विस्ता सेवाओ, सस्ते मकानो की सुविधाओ तथा मनोरंजन की सुविधाओ पर किया जाने वाला सरकारी खर्च लोगों की कार्य करने की क्षमता को बढ़ावेगा। इसके साथ-ही, सरकारी खर्च निम्न आय वाले वर्गों के लिए अतिरिक्त आय की व्यवस्था करके उनकी अवस्था में वृद्धि कर सकता है क्योंकि जित्त व्यक्ति की आय बढ़ जायेंगी उससे सामान्यतः यह आशा अवश्य की जा सकती है कि वह अधिक बचावेंगे भी। अन्ततः सरकारी खर्च, विशेषरूप से सरकारी ऋणो की वापसी पर किया जाने वाला सरकारी खर्च उन लोगों को अतिरिक्त धनराशियाँ प्रदान करेगा जो कि उसे विनियोग (invest) कर सकते हैं। इस प्रकार, यह स्पष्ट है कि सरकारी खर्च, काम करने, बचत करने तथा विनियोग करने की योग्यता में वृद्धि कर सकता है और तत्पश्चात् उत्पादन तथा रोजगार की मात्रा को भी बढ़ा सकता है।

(ख) काम करने, बचत करने तथा विनियोग करने की इच्छा पर प्रभाव (Effect of Public Expenditure on Willingness to Work, Save and Invest)

काम करने, बचत करने तथा विनियोग करने की इच्छा पर पड़ने वाले सरकारी खर्च के प्रभाव स्पष्ट नहीं हैं। पेन्शन कर्जों पर व्याज, प्रविध्य-निधि (Provident fund) तथा इसी प्रकार की अन्य सरकारी अदायगियाँ व्यक्ति को सुरक्षा प्रदान करती है। अतः उसकी काम करने तथा बचत करने की इच्छा को कम करती हैं। आधिकार, कोई व्यक्ति कठिन श्रम करना तथा बचत करना क्यों चाहेगा, जबकि उसे यह अच्छी तरह मालुम है कि यदि वह आय कमाने की स्थिति में नहीं होगा तो सरकार ही उसकी देखभाल करेगी।

(ग) विभिन्न उपयोगो तथा क्षेत्रो के बीच आर्थिक साधनो के स्थानान्तरण पर प्रभाव (Effect of Public Expenditure on Diversions of Economic Resources as between Different Uses and Localities) :

विभिन्न वैकल्पिक उपयोगो में साधनो के प्रयोग पर सरकारी खर्च के बड़े दूरगामी प्रभाव होते हैं। सर्वप्रथम, गैर-सरकारी उपयोग से सरकारी उपयोग की ओर जो साधनो से किये जाने वाले ऐसे अग्ररण (diversions) हैं जिनके बारे में कुछ सन्देह है। डाट्टन ने शस्त्रोकरण (armaments) तथा सशस्त्र सेनाओ पर किये जाने वाले सरकारी खर्च का जिक्र किया है। ऐसे खर्चों को, जिसे कि आर्थिक अपव्यय कहा जाता है, पूरा करने के लिये सरकार आर्थिक साधनो को

सामान्य जनता के पास से अपनी ओर को स्थानान्तरित करती है। अनेक लोगों का विचार है कि यदि वे साधन जनता के पास ही रहने दिये जाते, तो ये आर्थिक कल्याण में अपना योग दे सकते थे। यहाँ सैनिक खर्च के बस में एक भावुक तर्क (sensible argument) दिया जाता है। कहा जाता है कि युद्ध के व्यय से विदेशी आक्रमण का खतरा कम होता है, इस प्रकार यह उस आर्थिक हानि को भी कम करता है जो आक्रमण की स्थिति में लोगों को उठानी पड़ती है। इस प्रकार, यह सत्य है कि शस्त्रीकरण पर किया जाने वाला सरकारी खर्च आर्थिक साधनों को उन उपयोगों से हटा देता है जिनमें समग्र वे (साधन) आर्थिक कल्याण में अपना प्रत्यक्ष योगदान दे सकते थे (उदाहरण के लिए, स्वस्थ व हृष्ट-मुष्ट मनुष्य, लोहा, कोयला, तेल तथा अन्य कच्चा माल, जो आर्थिक कल्याण की वृद्धि के स्थान पर प्रतिरक्षा के लिए काम में लाये जाते हैं)। परन्तु यह भी सत्य है कि देश की सुरक्षा के लिए प्रतिरक्षा व्यय (defence expenditure) अत्यन्त आवश्यक है जिसके बिना कोई भी देश आर्थिक तथा अन्य किसी भी दृष्टि से फल-पूल नहीं सकता। इस प्रकार हम प्रतिरक्षा के लिए किये जाने वाले आर्थिक साधनों के अन्तरण को छोड़ सकते हैं।

सरकारी खर्च वर्तमान तथा भविष्य के बीच में आर्थिक साधनों का अधिक श्रेष्ठ वितरण कर सकता है। एक स्वतन्त्र पूँजीवादी समाज में, भविष्य के लिए बहुत कम व्यवस्था की जाती है। ऐसा इसलिए होता है क्योंकि लोग भविष्य के मुकायमे वर्तमान को प्रमुखता देते हैं। अतः भविष्य के लिये पर्याप्त व्यवस्था (adequate provision) नहीं करते। दूसरी ओर, राज्य जबकि भावी पीढ़ियों के हितों का भी संरक्षक होता है अतः उसे यह देखना होता है कि भविष्य के लिये पर्याप्त व्यवस्था की गई है। यहाँ हम परिवहन (transport), सिंचाई तथा ऐसी ही इन प्रयोजनाओं पर किये जाने वाले सरकारी व्यय का जिक्र कर सकते हैं जिनसे तत्काल प्रतिफल प्राप्त नहीं होता बल्कि जो आने वाली पीढ़ियों को सामाजिक तथा आर्थिक लाभ प्रदान करती हैं। दूसरे, सरकार ऐसे आर्थिक साधनों को सुरक्षित रखने के लिये धन खर्च करती है जो कि भविष्य के लिए आवश्यक तथा बड़े उपयोगी होते हैं। तीसरे, सरकार अनुसन्धान तथा खोज को प्रोत्साहन देने के लिये धन खर्च करती है, शिक्षा तथा प्रशिक्षण (training) की व्यवस्था करती है, जन-रक्षा तथा सफाई की देखभाल करती है और सामाजिक सुरक्षा से सम्बन्धित अनेकों कार्यों का उत्तरदायित्व अपने ऊपर लेती है। कुछ लोग ऐसे अवश्य हैं जो यह कहते हैं कि सरकार को इनमें से अनेक कार्यों में किये जाने वाले खर्च में कटौती करनी चाहिए, परन्तु अधिकांश राजकीय सिद्धान्त वेताओं का यह सामान्य मत है कि 'ऐसी अनेक दिशाओं में किया जाने वाला अधिकाधिक सरकारी खर्च इसलिये वाञ्छनीय है ताकि विभिन्न उपयोगों के बीच राष्ट्र के साधनों का एक वितरण किया जा सके, जिसके सर्वोत्तम परिणाम ही और जो बिना किसी पराजय के वर्तमान एवं भविष्य के बीच सन्तुलन रख सके।' यहाँ इस बात पर जोर देना आवश्यक है कि आर्थिक साधनों के अन्तरण से उत्पादन में भारी वृद्धि होती है।

आर्थिक साधनों के स्थानान्तरण को उन परिस्थितियों में न्यायोचित ठहराया जा सकता है जबकि नये विनियोग की मात्रा नई बचतों की मात्रा के अनुरूप न हो। जैसा कि कीन्स ने कहा है, इस अनुरूपता का अभाव (lack of this coincidence) ही अर्थव्यवस्था को अस्थिरता का, स्फीति तथा अवस्फीति का और बेरोजगारी का प्रत्यक्ष कारण है। स्थिरता की दृष्टि से उत्पन्न करने के लिए और गैर-सरकारी क्षेत्र में बचत तथा विनियोग के बीच समानता लाने के लिए मार्गजनिनिक निर्माण-कार्यों के रूप में किया जाने वाला सरकारी खर्च अत्यन्त आवश्यक है। सार्वजनिक निर्माण कार्यक्रमों (public works programmes) पर किया जाने वाला सरकारी खर्च उत्पादन तथा रोजगार पर भी अनुकूल प्रभाव डालता है।

कभी-कभी, सरकारी खर्च के द्वारा आर्थिक साधनों का विभिन्न क्षेत्रों में बीच भी स्थानान्तरण हो सकता है। ऐसा तब हो सकता है जबकि राज्य सरकारें कुछ सेवाओं की अधिक

1. Dalton : Public Finance, IV Ed, p 158. "Increased Public expenditure in many of these directions is desirable in order to bring about the distribution of the community's resources between different uses, which will give the best results, balancing without bias the present and the future",

कि वह व्यापार तथा उद्योग के विकास में बाधक न बने, वल्कि देश के आर्थिक विकास के लिए सहायक सिद्ध हो।

सूचक रूप में, एक अच्छी कर-पद्धति की चार सामान्य विशेषताएँ बही जा सकती हैं :—

(I) करो के भार के वितरण में समानता,

(II) कर-पद्धति की उत्पादकता (productivity),

(III) करदाताओं के अधिकारों तथा उनकी समस्याओं का मूल्यांकन, और

(IV) कर ढाँचे में अनुकूलता (adaptability) जिससे कि अर्थव्यवस्था की बदलती आवश्यकताएँ पूरी की जा सकें।

(I) करो के भार के वितरण में समानता (Equality in the Distribution of Tax Burdens)

प्राचीन समय से ही साम्य (equity) अथवा न्याय (justice) को कराधान का एक सर्व स्वीकृत आदर्श माना जाता रहा है। साम्य अथवा समानता की समस्या के दो पहलू विचारणीय हैं। प्रथम, यह कि एक-सी परिस्थितियों में रहने वाले व्यक्तियों के साथ उचित व्यवहार किया जाय। इस विषय में नियम यह है कि "समान स्थिति वाले व्यक्तियों के साथ समान व्यवहार हो।" ऐसे सभी व्यक्तियों पर करो का भार समान मात्रा में डाला जाना चाहिए जो कि एक-सी परिस्थितियों में रहते हों। कराधान में समानता का दूसरा पहलू (aspect) यह है कि भिन्न-भिन्न परिस्थितियों में रहने वाले व्यक्तियों के साथ ऐसा सापेक्षिक व्यवहार (relative treatment) हो जो वांछनीय कहा जा सके, अर्थात् यह कि जो अपेक्षाकृत अधिक अच्छी स्थिति में हैं उनसे अधिक कर लिये जायें और उन पर करो का भार भी अधिक हो। यद्यपि इन सब बातों के बारे में सामान्य सहमति पाई जाती है, परन्तु अर्थशास्त्रियों तथा राजनीतिज्ञों में इस विषय में काफी मतभेद है कि व्यवहार में कराधान में यह साम्य या समता कैसे लाई जाए? उदाहरण के लिए, प्रश्न यह है कि कराधान में समता लाने वाले वास्तविक तत्व कौन-कौन से हैं? व्यवहार में साम्य अथवा समता की यह स्थिति कौन प्राप्त की जाये? यह कार्य कर बढ़ा करने की योग्यता के आधार पर किया जाये अथवा सेवा के लाभ की पद्धति के आधार पर? इन प्रश्नों पर पृथक् रूप से अन्यत्र विचार किया गया है।

(II) कर-पद्धति की उत्पादकता (Productivity of the Tax System)

अच्छी कर-पद्धति का दूसरा तत्व है उत्पादकता। कराधान का मूल उद्देश्य राजस्व (revenue) प्राप्त करना है, यद्यपि इसमें कोई संन्देह नहीं है कि इसके नियामक (regulatory) तथा राजस्व-स्तर (non revenue) उपयोग भी किये जा सकते हैं। वास्तव में करो का उद्देश्य केवल राजस्व एकता करना ही नहीं है, वल्कि आय के पुनर्वितरण, अर्थव्यवस्था के स्थिरीकरण (stabilisation) तथा अल्पविकसित देशों में अर्थव्यवस्था की उन्नति के लिए भी इनका प्रयोग किया जाता है। कर-पद्धति ऐसी होनी चाहिए कि जैसे-जैसे सरकार की आवश्यकताओं में वृद्धि हो, करो के द्वारा निरन्तर अधिकाधिक आय प्राप्त होती रहे। पिछली कुछ दशकियों (decades) में उन्नत (advanced) तथा विकासोन्मुख (developing) दोनों ही प्रकार के देशों का अनुभव यह रहा है कि बढ़ते हुए सरकारी कार्यक्रमों की माँगों को पूरा करने के लिए साधनों की आवश्यकताओं में भी वृद्धि ही हुई है। स्थिति यह है कि राजस्व के उपलब्ध साधनों पर निरन्तर दबाव पड़ता रहा है और इस बात के पूरे लक्षण विद्यमान हैं कि यह दबाव बराबर जारी रहेगा। विकासोन्मुख देशों में आर्थिक प्रगति की सम्भावनाओं की दृष्टि से, कर-पद्धति में उत्पादकता के तत्व को भारी महत्व प्रदान किया जाने लगा है।

करो की उत्पादकता से आशय केवल राजस्व की प्राप्ति से ही नहीं है। कर-उत्पादकता के महत्वपूर्ण पहलू है—पर्याप्तता (adequacy), नियमितता (regularity) तथा लोचशीलता। एक अच्छी कर-पद्धति ऐसी होनी चाहिए कि जो अर्थव्यवस्था की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए पर्याप्त मात्रा में तथा नियमित रूप से कर-आय प्रदान करने के बारे में आश्वस्त कर सके। करो की प्राप्ति में लोचशीलता भी होनी चाहिए। परन्तु उत्पादकता केवल एक सापेक्षिक



सरकार द्वारा गैर-सरकारी खर्च की कमी को दूर करने के लिये जो इस प्रकार की पद्धति अपनाई जाती है उसे सामान्यतः क्षतिपूरक व्यय (compensatory spending) कहा जाता है, और सर्वप्रथम, क्षतिपूरक व्यय एक सीमित पैमाने पर उस समय, जबकि राष्ट्रीय आय घट रही होती है, और बेरोजगारी बढ़ रही होती है, तथा इस आशा के साथ किये जा सकते हैं कि कम से कम और आगे तो इस गिरावट को रोका जा सके। दूसरे, क्षतिपूरक व्यय बड़े पैमाने पर इन आशाओं के साथ किये जा सकते हैं कि जिससे (क) माँग, उत्पादन तथा रोजगार में होने वाली कमी को रोका जा सके और (ख) गैर-सरकारी क्षेत्र द्वारा किये जाने वाले व्यावसायिक पुनर्गठन की ताकतों को बल प्रदान किया जा सके। इस दूसरे प्रकार के क्षतिपूरक व्यय को 'समुद्वीपन व्यय' (pump priming expenditure) भी कहा जाता है। क्षतिपूरक सरकारी व्यय के अन्तर्गत, गैर-सरकारी व्यय की कमी को पूरा करने के लिए सरकारी व्यय का उपयोग किया जाता है। जिससे आय के पूर्ण रोजगार-स्तर को बनाये रखा जा सके। ऐसी नीति अपनाने से विभिन्न समयों में विभिन्न प्रकार के कार्यों करने होते हैं। उदाहरण के लिए, मन्दी की अवधि में, क्षतिपूरक व्यय के अन्तर्गत सार्वजनिक निर्माण कार्यक्रमों पर सरकार द्वारा भारी मात्रा में खर्च किये जाते हैं। उसने पश्चात् सुधरती हुई स्थिति की अवधि में, जबकि गैर-सरकारी विनियोग की मात्रा बढ़ने लगती है, सरकारी खर्च की मात्रा शून्य शून्य उसी अनुपात में घटने लगती है जिस अनुपात में कि गैर सरकारी खर्च की मात्रा बढ़ती है, और अन्त में, व्यावसायिक समृद्धि (business prosperity) तथा तेजी की अवधियों में, जबकि वस्तुओं और सेवाओं की गैर-सरकारी माँग तेजी से बढ़ रही होती है और यहाँ तक कि छतरनाक अनुपात में, तो उस स्थिति में सरकारी व्यय की मात्रा काफी कम कर दी जानी चाहिए जिससे कि वेशी (surplus) की स्थिति उत्पन्न हो जाए (अर्थात् सरकारी खर्च के मुकाबले कराधान की मात्रा अधिक हो)। अब हम विस्तृत रूप में इस बात पर विचार करेंगे कि व्यावसायिक चक्रों (business cycles) की उर्ध्वमुखी तथा अधोमुखी अवस्था (upward and downward phase) में आर्थिक नियाओं के स्तर को प्रभावित करने के लिए सरकारी खर्च का उपयोग कैसे किया जा सकता है।

मन्दी की अवधि में (in a period of depression) सरकारी खर्च की एक समुचित नीति घाटे के बजट की होती है, अर्थात् चालू व्यय चालू आय से अधिक होना चाहिए। एक ओर तो सरकारी खर्च के द्वारा बेरोजगारी को सहायता करने के लिए निर्माण एवं सहायता कार्यों की अधिकाधिक वित्तीय व्यवस्था की जाती है; दूसरी ओर, राष्ट्रीय आय तथा रोजगार के स्तर में सामान्य गिरावट आने के कारण कर-आय की मात्रा भी स्वभावतः ही कम हो जाती है। इन स्थिति में, कराधान में वृद्धि करना ठीक नहीं होता क्योंकि उससे मन्दी की स्थिति और भी बिगड़ने का खतरा उत्पन्न हो जाता है। इसका कारण यह है कि ऐसा कराधान वस्तुओं व सेवाओं की गैर सरकारी माँग की मात्रा को कम कर देता है।<sup>1</sup> इस प्रकार क्षतिपूरक व्यय का अनिवार्यतः यही अर्थ होता है कि घाटे का बजट बनाया जाए।

मन्दी की अवधि में, क्षतिपूरक सरकारी खर्च की एक अन्य उल्लेखनीय बात यह होती है कि इसके लिए घाटे के धन की व्यवस्था कैसे की जाए। क्षतिपूरक व्यय की वित्तीय व्यवस्था करने के तीन सम्भावित तरीके होते हैं, अर्थात् अधिक कराधान, उधार तथा नई मुद्रा निर्माण। अधिक कराधान का पहला तरीका एक ऐसे समय में सम्भव नहीं होता जबकि बेरोजगारी अधिक बढ़ी हुई हो और आमदनियों के स्तर बहुत नीचे हो। जनता से उधार लेना उस समय तक तो ठीक होगा जब तक कि यह गैर-सरकारी खर्च से प्रतियोगिता न करे, परन्तु यह हो सकता है कि सरकार द्वारा लिये जाने वाले उधार से गैर-सरकारी उपभोग तथा विनियोग के लिए उपलब्ध धन की मात्रा में कमी हो जाए। अन्त में, सरकार धन प्राप्त करने के लिए देश के केन्द्रीय बैंक में

3. यहाँ यह तर्क देना भी सम्भव है कि बचतों पर भारी कर लगा दिए जाएँ जिससे कि निःसंचित धन (hoarded funds) गैर-सरकारी हाथों से हटकर सरकार के पास आ जाएँ और अन्त में उन लोगों के पास पहुँच जाएँ जिनकी उपभोग की सीमान्त-प्रवृत्ति (marginal propensity to consume) ऊँची होती है। परन्तु हमेशा ही ऐसा करना उचित नहीं होता है।

कुशल व्यवस्था करने के लिए केन्द्र सरकार द्वारा दिये गये अनुदानों (grants) का उपयोग करें। ऐसा तब भी हो सकता है जबकि क्षेत्रीय नियोजन (regional planning) इतनी सावधानी और ऐसी रीति से किया जाए कि पिछड़े क्षेत्र आर्थिक दृष्टि से उन्नत हो जाएँ। उदाहरण के लिए, राजस्मान के क्षेत्र में परिवहन व संचार के साधनों का विकास होने से और इन क्षेत्रों में पानी की सुविधाओं की व्यवस्था होने से तथा सरकार द्वारा कुछ महत्वपूर्ण उद्योग चालू किये जाने से गैर-सरकारी क्षेत्र को भी इस बात का प्रोत्साहन मिलता है कि वह वहाँ अनेक उद्योग खोलें। इस प्रकार स्पष्ट है कि सरकारी खर्च का नियोजन यदि चिन्तकपूर्वक किया जाए तो यह विभिन्न क्षेत्रों के बीच साधनों का ऐसा अन्तरण कर सकता है जिससे कि पिछड़े क्षेत्रों की आर्थिक स्थिति में निश्चित रूप से सुधार होगा और इस प्रकार उत्पादन तथा रोजगार की मात्रा में वृद्धि होगी।

अन्त में, डाल्टन (Dalton) ने ऐसे देश का उल्लेख किया है जहाँ कि सरकार न केवल राजकोषीय नीति का उपयोग आर्थिक गतिविधियों को प्रभावित करने के लिये करती है, बल्कि अर्थव्यवस्था पर उसका पूरा अधिकार होता है; ऐसा तब होता है जबकि सरकार उत्पादन के सभी साधनों का राष्ट्रीयकरण कर देती है जैसा कि कम्युनिस्ट अथवा समाजवादी अर्थव्यवस्था में, गैर-सरकारी क्षेत्र में सरकारी क्षेत्र को और को साधनों के अन्तरण का कोई प्रश्न उत्पन्न नहीं होता, अपितु उसमें तो सम्पूर्ण नियोजन तथा योजनाओं का कार्यान्वयन (execution) सरकार के ही हाथों में होता है।

### निष्कर्ष (Conclusion) .

उत्पादन तथा रोजगार पर सरकारी खर्च के प्रभावों के प्रश्न के सम्बन्ध में डाल्टन का निष्कर्ष यह है कि "जहाँ केवल कराधान को लिया जायगा तो उससे उत्पादन अवरुद्ध होगा, और केवल सरकारी खर्च को लिया जायगा वहाँ उत्पादन में निश्चित वृद्धि होगी।" यह स्पष्ट है कि यदि सरकारी खर्च का नियोजन लापरवाही से किया गया तो उससे निश्चित रूप में उत्पादन अवरुद्ध होगा परन्तु यदि सरकारी खर्च का नियोजन सावधानी के साथ किया गया तो उससे उत्पादन में वृद्धि होगी।

### सरकारी खर्च—एक अतिपूरक प्रतिक्रिया के रूप में (Public Expenditure as a Compensatory Mechanism)

सुस्ती तथा मन्दी (recession and depression) की अवधि में, उत्पादकों तथा उप-भोक्ताओं दोनों की ही प्रत्याशाओं (anticipations) में कमी हो जाती है। उत्पादकों की निजी माँग में कमी हो जाने के कारण कीमतों में गिरावट की तथा लाभों की मात्रा में कमी की आशा करने लगते हैं। दूसरी ओर, उपभोक्ताओं की कीमतों के गिरने की आशा होती है। अतः वे अपने उपभोग तब तक के लिए स्थगित करने की सोचते हैं जबकि कीमतें गिर कर और भी निम्न स्तर पर आ जाएँ। निजी उपभोग में तथा साथ ही माघ विनियोग के खर्चों में कमी हो जाती है और बचत (saving) संचय (hoarding) करने की प्रवृत्ति बढ़ने लगती है। इन परिस्थितियों में, अतिपूरक व्यय के द्वारा व्यय की धारा (expenditure stream) में काफी सरकारी घन इसलिये प्रवाहित कर दिया जाता है जिससे कि प्राइवेट खर्चों की कमी के कारण माँग तथा आय में होने वाली गिरावट को रोका जा सके। निजी खर्च में जितनी अधिक कमी होती है और निःसंचय का ह्यान (propensity to hoard) जितना अधिक होता है, अतिपूरक प्रक्रिया के रूप में सरकारी खर्चों की मात्रा भी उतनी ही अधिक होती है। इसके अतिरिक्त, अतिपूरक कार्यवाही ऐसी होनी चाहिए कि वह कमियों को न्यूनतम करके गुणक प्रभावों (multiplier effects) को अधिकतम करे। फिर, एक बात यह है कि सरकारी खर्च केवल इसलिये ही नहीं किये जाते कि जिससे राष्ट्रीय आय में गैर-सरकारी क्षेत्र की घटती मात्रा को रोका जा सके, बल्कि इसलिये भी कि जिससे अर्थ-व्यवस्था को सम्भालने एवं सुधारने के लिये मूल प्रेरणा व प्रोत्साहन दिया जा सके।

2. Ibid, Page 162. "Whereas taxation taken alone, may check production, & public expenditure taken alone should almost certainly increase it."

कारणों से, कुछ अमेरिकन लेखक यह पसन्द नहीं करते कि रोजगार का स्तर ऊँचा उठाने के लिए सरकारी खर्च का उपयोग किया जाए। तथापि, ये कमियाँ अनुभव द्वारा आसानी से दूर की जा सकती हैं अथवा कम से की ही जा सकती हैं। अतः यदि अर्थव्यवस्था चक्रीय मन्दी से ग्रस्त है तो सरकारी खर्च में वृद्धि का उत्पादन बढ़ाने तथा अधिक रोजगार मुहैया करने पर अनुकूल प्रभाव पड़ेगा।

### व्यावसायिक चक्र की ऊर्ध्वमुखी अवस्था में क्षतिपूरक व्यय

(Compensatory spending during the upward phase of a Business Cycle)

प्रश्न यह है कि व्यावसायिक चक्र की ऊर्ध्वमुखी अवस्था में सरकारी खर्च का योगदान क्या होना चाहिए? हम यह मान लेते हैं कि निराशावाद ने ही आशावाद को जन्म दिया है और यह कि इस काल में सभी ओर सामान्य वृद्धि की आशाएँ वर्तमान होती हैं। उपयोग तथा विनियोग व्यय बढ़ जाते हैं। अतः इन परिस्थितियों में सरकारी खर्च की व्यवस्था तथा उसका नियन्त्रण हम प्रकार किया जाना चाहिए जिससे कि सामान्य तरीके से ही पूर्ण रोजगार के स्तर को प्राप्त किया जा सके।

जब अर्थव्यवस्था मन्दी के निम्न स्तर में वापिसी लौटती है और शर्न शर्न सुधार की ओर अग्रसर होती है, तो पिछली अवधि का क्षतिपूर्वक व्यय, जो काफी उच्चस्तर का होता है, जारी रहता है और एकदम समाप्त नहीं होता। अन्य शब्दों में, सुधारती हुई अर्थव्यवस्था के काल में व्यावसायिक क्रियाओं का जो विस्तार होता है, उसके कारण सरकारी खर्चों की एक दम समाप्ति आवश्यक नहीं होती। इसका एक कारण तो यह है कि कुछ सरकारी खर्च तो इस प्रकार के होते हैं (जैसे कि सड़कों अथवा बाँधों का निर्माण) कि उन्हें बीच में ही एकदम समाप्त कर देना असम्भव होता है। दूसरे, सरकारी खर्चों को एकदम समाप्त कर देने से अर्थव्यवस्था अस्त-व्यस्त हो जाती है और उसके फलस्वरूप मन्दी की स्थिति भी उत्पन्न हो सकती है। अन्य शब्दों में, ऐसा कोई कार्य नहीं किया जाना चाहिए जिससे आशावादिता (optimism) खत्म हो अथवा व्यवसाय के नमिक विस्तार में बाधा उत्पन्न हो। इस प्रकार, अर्थव्यवस्था के सुधार की प्रारम्भिक स्थिति में, सरकारी खर्चों की वृद्धि जारी रहती है और सरकारी बजट भी घाटे का ही रहता है।

जब अर्थव्यवस्था में पर्याप्त सुधार हो जाए, तब सरकार को अपने खर्चों में क्रमशः कमी करनी चाहिये। धीरे-धीरे जैसे-जैसे खर्च घटता है, बैसे-बैसे (आय तथा रोजगार में वृद्धि होने के साथ ही साथ) सरकार की आय भी बढ़ती है और बजट सन्तुलित हो जाता है। जैसे ही अर्थव्यवस्था पूर्ण रोजगार के स्तर पर पहुँच जाए, सरकारी क्षतिपूर्वक व्यय को पूर्णतया समाप्त कर देना चाहिए। सरकारी बजट बेशी (surplus) का बनाया जाना चाहिए जिससे कि पहले ऋण का भुगतान किया जा सके। अर्थव्यवस्था के पूर्ण रोजगार की स्थिति में पहुँचने के बाद भी, यदि सरकार अपने क्षतिपूर्वक व्यय में कटौती करने में असफल रहती है तो उससे विस्तार की प्रक्रिया (expansion process) में बाधाएँ उत्पन्न हो जायेंगी, क्योंकि जब पूर्ण रोजगार का लक्ष्य प्राप्त कर लिया जाता है तो उत्पादन में उपादानों (factors of production) के सभरण (supply) में कमी उत्पन्न हो जाती है और इस स्थिति में यदि सरकार उपलब्ध साधनों के लिए गैर-सरकारी क्षेत्र से प्रतियोगिता करती है तो उससे उनकी कीमतें ऊँची हो जाती हैं जिनके फलस्वरूप स्थिति सम्बन्धी परिस्थितियाँ उत्पन्न हो जाती हैं। इसके साथ ही क्षतिपूर्वक व्यय द्वारा अर्थव्यवस्था को पूर्ण रोजगार की स्थिति पर स्थिर रख कर पूर्ण रोजगार की स्थितियाँ बनाई रखी जानी चाहिए और अर्थव्यवस्था को तेजी अथवा मन्दी की ओर बढ़ने से रोकना चाहिए। अर्थव्यवस्था को तेजी की ओर जाने में रोकने के लिए अपनाई जाने वाली क्षतिपूर्वक नीति (compensatory policy) जनता की भाँग को सीमित रखने के लिए अधिकतर कराधान पर निर्भर रहती है और अर्थव्यवस्था को मन्दी की ओर जाने से रोकने वाली क्षतिपूर्वक नीति कराधान एवं सरकारी व्यय, दोनों पर ही जोर देती है।

4 क्षतिपूर्वक वित्त में सरकारी ऋण के योगदान का विश्लेषण अगले अध्याय में किया गया है।

अथवा वाणिज्य बैंकों से उधार ले सकती है। ऐसा उधार 'नये द्रव्य' के निर्माण को प्रकृति का होता है जो कि उन धनराशियों को कम नहीं करता जो गैर-सरकारी विनियोगकर्ताओं के लिए आवश्यक होता है। प्रत्येक स्थित में, क्षतिपूर्क व्यय के अन्तर्गत घाटे की वित्त-व्यवस्था (deficit financing) करनी होती है जिसका अर्थ हो सकता है या तो व्यक्तिगत बचतों के उधार अथवा बैंकिंग व्यवस्था द्वारा नये द्रव्य का निर्माण।

मन्दी काल में क्षतिपूर्क व्यय की एक तीसरी विशेषता यह होती है कि यह अधिकतम राष्ट्रीय आय की स्थिति उत्पन्न करता है, और यह भी गैर-सरकारी क्षेत्र के उद्योगों को प्रतियोगिता किये बिना ही। बेरोजगारी कम करने के लिए तथा बेरोजगारी के लिये सहायता की व्यवस्था करने के लिए, प्रथम चरण में सरकार सहायता-कार्यों की योजनाओं (relief works schemes) पर जोर देती है। रोजगार की व्यवस्था करने तथा बेरोजगारी की सहायता करने के अनायास, ऐसा खर्च ऐसे लोगों के हाथों में धन पहुँचाता है जिनका जीवन स्तर नीचा होता है और इसी कारण उनसे यह आशा की जाती है कि वे अपनी सारी की सारी आय को उपभोग में लगा देंगे। इन लोगों की सीमान्त उपयोग-प्रवृत्ति एक समान होती है और उसका गुणक प्रभाव (multiplier effect) असंमित होता है। इसके पश्चात्, सरकार दूसरे चरण में कुछ ऐसी योजनाओं की हाथ में लेती है जैसे कि रेलों, सड़कों तथा संचार व्यवस्था का निर्माण तथा सिंचाई व बिजली की प्रयोजनाएँ आदि, जो कि और अधिक विनियोग को प्रोत्साहन देकर प्रत्यक्ष अथवा परोक्ष रूप से राष्ट्रीय आय में वृद्धि करती है। ऐसे क्षतिपूर्क व्यय का साधन यह होता है कि यह राष्ट्रीय आय और आर्थिक बचपान में वृद्धि करता है और विनियोग को और भी अधिक आगे बढ़ाता है।

अन्त में, सरकार द्वारा किये जाने वाले क्षतिपूर्क व्यय के द्वारा विनियोगकर्ताओं (investors) तथा सामान्य जनता में विश्वास उत्पन्न किया जाना चाहिए और स्थिति को बिगड़ने नहीं देना चाहिए यदि सरकार द्वारा हाथ में लिए जाने वाले कार्यक्रम विविध प्रकार के नहीं हैं और वे लोग, जिन्होंने कि सरकारी पाण्डे ऐसे ऋणों के लिए धन दिया है, यदि सरकार की ऋण-बापिसी की सामर्थ्य के बारे में शक्ति रहते हैं तो क्षतिपूर्क व्यय के कार्यक्रम व्यावसायिक विश्वास उत्पन्न नहीं कर सकते बल्कि उसमें और कमी ही करेंगे।

इस प्रकार, चक्रीय (cyclical) depression) मन्दी की अवधि में गैर-सरकारी माँग में कमी होने के कारण गैर-सरकारी खर्च में कमी हो जाती है और उसके फलस्वरूप, उत्पादन, रोजगार तथा आय में भी कमी हो जाती है। क्षतिपूर्क व्यय के सिद्धान्तों को लागू करके गैर-सरकारी व्यय की कमी को सरकारी खर्च के द्वारा पूरा किया जाता है। ऐसा इस मान्यता के आधार पर किया जाता है कि यदि सरकारी धन को काफी मात्रा में आय की धारा (income-stream) में प्रवाहित कर दिया गया तो मन्दी तथा बेरोजगारी के सामान्य हल में परिवर्तन हो जाता है और बिगड़ी हुई स्थिति सुधर जाती है। इसके अतिरिक्त, यह भी मान लिया जाता है कि इससे गुणक प्रभाव उत्पन्न हो जायेंगे और गतिशीलता का सिद्धान्त निश्चित रूप से लागू हो जायेगा इस रीति से, चक्रीय बेरोजगारी को तथा राष्ट्रीय आय की गिरावट को प्रभावपूर्ण तरीके में न केवल रोका जा सकता है बल्कि आय में वृद्धि भी की जा सकती है।

परन्तु इसके बावजूद, अनेक राजनीतीय सिद्धान्तवेत्ताओं ने उन खतरों की ओर भी ध्यान दिलाया है जो कि उत्पादन बढ़ाने तथा अधिक रोजगार मुहैया कराने के लिए सरकारी व्यय उपयोग किये जाने में निहित हैं। सर्वप्रथम, यह हो सकता है कि सरकार के पास सार्वजनिक निर्माण की समुचित योजनाएँ न हो और अधिक रोजगार उपलब्ध कराने के नाम पर वह वेकार भी अनेक अनुपयोगी और प्रयोजनाओं को हाथ में ले ले। दूसरे, यह भी हो सकता है कि वाणिज्यिक उद्यमों का संचालन करने में सरकार पर्याप्त नुषान एवं सिद्धहस्त न हो। तीसरे सरकार खर्च के लिए धन का प्रबन्ध यदि घाटे की वित्त व्यवस्था द्वारा किया गया तो उससे उक्त समय स्फूर्ति सम्बन्धी परिसिद्धियाँ उत्पन्न हो सकती हैं जबकि सरकार को इस बात का ज्ञान न हो कि जब अर्थव्यवस्था पूर्णरूप से सुधर जायें तो विनियोग की दर में किस प्रकार की कमी की जाए। चर्मी-कमी सार्वजनिक निर्माण कार्यक्रम ऐसी प्रवृत्ति के होते हैं (जैसे कि सिंचाई बाँध) कि उन्हें एक बार आरम्भ करके बीच में नहीं छोड़ा जा सकता। अन्त में, सरकार द्वारा किये जाने वाले ऋणों (borrowings) से सरकारी ऋण की मात्रा तथा उनके व्याज आदि का खर्च बढ़ जायेगा। इन्हीं

एवं अराजकता तथा पूँजी की अस्थिरता के कारण भी सेना तथा पुलिस पर भारी व्यय करने होते हैं। यह सत्य है कि राजनैतिक भ्रान्ति आर्थिक प्रगति की एक अनिवार्य शर्त है परन्तु उस राजनैतिक भ्रान्ति को बनाये रखने का मूल्य बहुत अधिक नहीं होना चाहिए। तीसरे, सामाजिक तथा सांस्कृतिक व्यय का—और विशेष रूप से सामान्य तकनीकी, दौंगो ही प्रकार की शिक्षा का—आर्थिक उन्नति के लिये भारी महत्व है। कुछ लोग यह कहते हैं कि नये-नये स्कूल खोलना आर्थिक प्रगति का अंग नहीं है, परन्तु जब तक सामाजिक तथा सांस्कृतिक मूल्यों एवं दृष्टिकोणों में समुचित परिवर्तन नहीं किया जायगा तब तक आर्थिक विकास करना कसै संभव हो सकता है। एक आभास की गई मशीनरी का क्या उपयोग है जब तक कि उसको चलाने के लिए तकनीकी जानकार न हों? अतः यह आवश्यक है कि सामाजिक एवं सांस्कृतिक घर्षों में वृद्धि की जाए।

अल्पविकसित देशों के विकास-व्यय के सम्बन्ध में यह कहा जा सकता है कि द्वितीय विश्व युद्ध की समाप्ति के पश्चात् से इसमें काफी वृद्धि हुई है किसी विशेष देश में विकास खर्च में की गई वृद्धि पर्याप्त है या नहीं, और क्या यह संभव है कि अन्य प्रकार के खर्चों को इसलिए सीमित कर दिया जाए जिससे कि विकास व्यय को बढ़ाया जा सके—यै कुछ ऐसे प्रश्न हैं कि प्रत्येक देश के लिए इनका उत्तर जानना आवश्यक है, और यह भी पृथक-पृथक देशों की विशेष राजनैतिक व सामाजिक परिस्थितियों पर विचार करते हुए।

**विकास-व्यय का रूप** अथवा उसमें सम्मिलित व्यय (Content of development Expenditure)

सरकार के विकास-व्यय का उद्देश्य होना चाहिए कि वह गैर-सरकारी प्रेरणा एवं साहस की प्रोत्साहन दे और उसका श्रृंगतापूर्ण बने। यह संभव है और अल्पविकसित देशों की कुछ सरकारों ने ऐसा करने का प्रयत्न भी किया है। उन्होंने गैर-सरकारी क्षेत्र विलुक्त समाप्त करने तथा सम्पूर्ण अर्थव्यवस्था के लिए सामूहिक रूप में योजना बनाने का प्रयास किया है। इसमें कुछ लाभ अवश्य है। परन्तु अधिकांश प्रेक्षक आर्थिक विकास के कम्युनिस्ट प्रतिरूप को इसलिए पसन्द नहीं करते कि वह तीव्रगामी तो होता है परन्तु क्रूर तथा अमानवीय भी होता है। लोकतन्त्रीय ढाँचे के अन्तर्गत, जिसमें कि मसदीय मस्याएँ कार्य करती हैं, जो गैर-सरकारी क्षेत्र के उन्मूलन पर नहीं, अपितु मिश्रित अर्थव्यवस्था की स्थापना पर देना होगा जिसमें उद्यम (enterprise) की जीवित रहने के लिये न केवल कोई कष्ट ही नहीं करना होगा अपितु उसे और सक्रिय प्रोत्साहन दिया जायेगा और साथ ही साथ, सरकार विकास नियाओ की हितैषी तथा सक्रिय भागीदार बन जायेगी।

सर्वप्रथम, सरकार के विकास-व्यय का उद्देश्य गैर सरकारी प्रेरणा तथा साहस को प्रोत्साहन देना होना चाहिए। प्रत्यक्ष प्रोत्साहन इस प्रकार दिया जा सकता है कि ऋणों (loans) उपादानों (subsidies) कर सम्बन्धी छूटों व रियायतों द्वारा बाजार सम्बन्धी तथा अन्य सूचनाएँ उपलब्ध कराकर और अनुसंधान की सुविधाएँ प्रदान करके गैर-सरकारी क्षेत्र की सहायता की जा सकती है। सरकार ऐसी विशेष बैंकिंग तथा वित्तीय संस्थाओं की स्थापना कर सकती है जिनका मुख्य उद्देश्य मध्यम तथा दीर्घावधि के लिए नीची दरों पर वित्त प्रदान करना और इस प्रकार गैर-सरकारी क्षेत्र की मदद करना हो। अनेक अल्पविकसित देशों में, सरकार को एक ऐसी दृढ़ वाणिज्यिक एवं बैंकिंग व्यवस्था की स्थापना करनी होगी जिसमें सबसे ऊपर केन्द्रीय बैंक हों। ये सब वे प्रत्यक्ष तरीके हैं जिनके द्वारा गैर-सरकारी क्षेत्र की उसके विस्तार व विकास में मदद की जाती है।

सरकार गैर-सरकारी क्षेत्र को परोक्ष प्रोत्साहन भी दे सकती है और वह सामाजिक तथा आर्थिक कार्यक्रमों की व्यवस्था करके इन कार्यक्रमों में शिक्षा तथा सार्वजनिक स्वास्थ्य प्रथम शीर्षक के अन्तर्गत आयेंगे और बिजली, परिवहन तथा संचार की व्यवस्था आदि दूसरे शीर्षक के अन्तर्गत। सरकार द्वारा प्रदान की जाने वाली इन सुविधाओं से गैर सरकारी क्षेत्र के उद्योगों की भारी मात्रा में लाभ अथवा उत्पादन सम्बन्धी निफायते उपलब्ध होगी। सामाजिक तथा आर्थिक कार्यक्रम एवं सुविधाओं का संचालन अत्यन्त आवश्यक है और आर्थिक प्रगति को यह एक अनिवार्य पूर्व-शर्त है। वास्तव में, ऐसे अनेक प्रमुख प्रेक्षक हैं जो यह चाहेंगे कि अल्पविकसित देशों की सरकारें केवल इन सुविधाओं को ही प्रदान करें और फिर शेष कार्य गैर-सरकारी क्षेत्र पर ही छोड़ दें।

यहाँ इस बात पर जोर देना आवश्यक है कि व्यवसाय चक्र की ऊर्ध्वमुखी अवस्था में सरकार द्वारा किये जाने वाले क्षतिपूरक व्यय की निम्न दो भागों में बाँटा जा सकता है :—

- (क) अर्थव्यवस्था के सुधार के प्रारम्भिक चरण में, क्षतिपूरक व्यय मुख्यतः घाटे की स्थिति का होना चाहिए यद्यपि सरकारी खर्च की मात्रा क्रमशः कम होती जायेगी;
- (ख) व्यावसायिक सुधार एवं समृद्धि के बाद के चरण में मुख्यतः बेरोज़गारी का बजट बनाया जाता है जिससे कि अर्थव्यवस्था तेज़ी से और बढ़ जाए और कीमतों में अत्यधिक वृद्धि न होने लगे।

सन् १९३० की महान मन्दी (great depression) अवधि में सरकारी खर्च के उपयोग के सम्बन्ध में जो अनुभव प्राप्त हुए हैं उनसे यह स्पष्ट है कि क्षतिपूरक व्यय केवल तभी सफल हो सकता है जबकि सरकारें उनका समुचित उपयोग करने में पूरी सावधानी बरतें। सर्वप्रथम, मन्दी की अवधि में, क्षतिपूरक व्यय के साथ-साथ कराधान में वृद्धि नहीं होनी चाहिए। दूसरे, केन्द्रीय बैंक की मुद्रा सम्बन्धी नीति (monetary policy) का उपयोग सरकार की राजकोषीय नीति (fiscal policy) को कमियों को दूर करने के लिए किया जाना चाहिए अर्थात् केन्द्रीय बैंक को व्याज की नीची दरें बनाये रखनी चाहिए और बड़ी मात्रा ऐसे सुरक्षित कोष रखने चाहिए जिनमें से कि सरकार उधार ले सके। तीसरे, सरकारी प्राधिकारियों को सहायता कार्यों (relief works) तथा साथ ही साथ, अर्थव्यवस्था के सुधार के कार्यक्रमों, दोनों पर ही जोर देना चाहिए। चौथे, सरकार के पास ऐसी सुविचारपूर्ण योजनाएँ तैयार रहनी चाहिए कि जैसे ही और जब भी बेरोज़गारी का स्तर बढ़े, उनको लागू किया जा सके। पाँचवें, व्यावसायिक सुधार की प्रक्रिया में सरकार को निजी क्षेत्र की सहायता करनी चाहिये और गैर-सरकारी आर्थिक गतिविधियों में कोई बाधा नहीं उत्पन्न करनी चाहिये। अन्त में, सरकार क्षतिपूरक व्यय के योगदान के बारे में बिल्कुल स्पष्ट होनी चाहिये, कहे ऐसा न हो कि वह इसको गैर-सरकारी व्यय का स्थानापन्न (substitute) मात्र समझ ले।

### सरकारी खर्च तथा आर्थिक उन्नति (Public Expenditure and Economic Growth)

जॉन एडलर (John Adler) के अनुसार, अतिरिक्त उत्पादन का अधिकाधिक भाग पूँजी के निर्माण में लगाना चाहिये जिससे की एक अल्पविकसित देश की आर्थिक प्रगति की रफ्तार तेज़ की जा सके। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये, सरकारी बजट में तीन प्रकार के परिवर्तन किये जाने चाहिये। सर्वप्रथम, सरकारी बजट में वृद्धि की जानी चाहिये ताकि अतिरिक्त उत्पादन का अधिकाधिक अनुपात विकास-कार्यों के लिये उपलब्ध हो सके। दूसरे, सरकारी आय का अधिकाधिक अनुपात विकास-कार्यों के लिये उपलब्ध हो सके। तीसरे, सरकारी आय का अधिकाधिक अनुपात विकास के खर्चों की वित्तीय व्यवस्था के लिये काम में लाया जाना चाहिए। इस प्रकार आर्थिक उन्नति की प्रक्रिया में सरकारी खर्च की एक महत्वपूर्ण भाग अदा करना होता है।

#### खर्चों में परिवर्तन (Changes in Expenditure)

यदि विकास कार्यों पर अधिकाधिक मात्रा में सरकारी खर्च किया जाना आवश्यक है, तो अन्य खर्चों की वृद्धि की दर में भी काफी कटौती की जानी चाहिए। सर्वप्रथम तो, ऐसे प्रयत्न किये जाने चाहिए कि जिससे प्रशासन को कसा जा सके जो कि अधिकांश अल्पविकसित देशों में अनावश्यक रूप से विस्तृत, अकुशल तथा सुस्त पाया जाता है। यह संभव हो सकता है कि प्रशासन के कार्य की गति तेज़ की जाये, उसकी कार्यक्षमता में वृद्धि की जाये और उसमें से अनावश्यक तत्वों को निकास फँका जाये तथा इस प्रकार उसकी उत्पादितता (productivity) में वृद्धि कर दी जाये। प्रशासनिक खर्चों में यदि कटौती नहीं की जा सकती, तो उनकी स्थिर आवश्यकता रखा जा सकता है और इस प्रकार प्रशासन की उत्पादितता में और वृद्धि की जा सकती है। दूसरे, भारत जैसे अनेक अल्पविकसित देश अपनी कर-प्राप्तियों का एक बड़ा भाग प्रतिरक्षा (defence) पर व्यय करते हैं, जबकि वह अधिक विकास में लगाया जाना चाहिए। कुछ मामलों में, कुछ अल्पविकसित देश अत्यधिक प्रतिरक्षा व्यय करने को विवश हो जाते हैं। कुछ देशों में, आन्तरिक अशांति

साधनों पर भी निर्भर होता है क्योंकि इन साधनों से ही इस बात का पता चलता है कि प्रयोजनाएँ (projects) किस प्रकार की हैं और यह कि निर्धारित समय में वे पूरी भी हो सकती हैं या नहीं। तीसरे, प्राथमिकता-निर्धारण में इस बात का भी ध्यान रखा जाना चाहिये कि कोई प्रयोजना देश की विदेशों पर निर्भरता को किस सीमा तक कम करेगी। परन्तु अन्ततः प्राथमिकता-निर्धारण की समस्या का हल "गणना (calculation) की बजाय मूल्यांकन (assessment) से" अधिक सम्बन्धित है। ऐसा इसलिए है क्योंकि विभिन्न योजनाओं की निबल प्राप्तियों (net yield) की गणना करना बड़ा कठिन है।

इसी से सम्बन्धित एक प्रश्न यह है कि अर्थव्यवस्था के किस क्षेत्र में विकास कार्यक्रमों को प्राथमिकता प्रदान की जाए? इस सम्बन्ध में जहाँ कुछ लोग भूमि सम्बन्धी क्षेत्र (agrarian sector) तथा निर्यातों के विकास पर जोर देते हैं, वहाँ दूसरे लोग गृह तथा तृतीय श्रेणी के क्षेत्रों के विकास के पक्ष में तर्क प्रस्तुत करते हैं। एक तीसरा, दृष्टिकोण भी है जो सम्भवतः पहले दोनों से ही अधिक महत्वपूर्ण है। इस दृष्टिकोण के अनुसार सभी क्षेत्रों (sectors) पर समान जोर दिया जाना चाहिए जिससे कि सन्तुलित रूप में विकास हो सके। डब्ल्यू. ए. लूइस (W A Lewis) ने सन्तुलित विकास के पक्ष में ही अपना मत दिया है। उनके शब्दों में, "विकास कार्यक्रमों में, अर्थव्यवस्था के सभी क्षेत्रों का साथ-साथ ही विकास होना चाहिये जिससे कि उद्योग तथा कृषि के बीच और घरेलू उपभोग के लिये उत्पादन तथा निर्यात के लिये उत्पादन के बीच समुचित सन्तुलन बनाया जा सके।"<sup>6</sup>

**निष्कर्ष (conclusion) :**

निष्कर्ष के रूप में कहा जा सकता है कि सरकारी खर्च पूँजी-निर्माण तथा आर्थिक विकास का एक महत्वपूर्ण अंग है। यह गैर-सरकारी निवेश को प्रोत्साहन देता है और उसका उपयोग प्राप्त उसकी कमियाँ पूरी करने के लिए भी किया जाता है।

### कुछ चुने हुए संदर्भ ग्रन्थ

- |   |                  |  |
|---|------------------|--|
| 1 | H Dalton         | Public Finance   |
| 2 | Philips E Taylor | The Economics of Public Finance, Chapters V and VI     |
| 3 | Hugh Dalton      | Public Finance, Chapters XVIII-XX                      |
| 4 | John Due         | Government Finance, Chapter XX III                     |
| 5 | Van Philips      | Public Finance in Less Developed Countries Chapter VI. |
| 6 | W A Lewis        | The Theory of Economic Growth                          |

### UNIVERSITY QUESTIONS

- सार्वजनिक व्यय के उत्पादन तथा रोजगार पर प्रभावों की विवेचना कीजिए।  
Discuss the economic effects of public expenditure on production and employment
- व्यापार चक्र के समय सार्वजनिक व्यय के क्षतिपूर्क कार्य को समझाइए।  
Discuss the role of public expenditure as a compensatory mechanism during business cycles.

6 W. A. Lewis The Theory of Economic Growth, p. 274. "In Development programmes, all sectors of the economy should grow simultaneously, so as to keep a proper balance between industry and agriculture, and between production for home consumption and production for export." इस विवाद का विवेचन इस पुस्तक के चौथे अध्याय में पहले भी किया जा चुका है।

पर इसके बावजूद कुछ ऐसे उद्यम (enterprises) भी हैं जिन्हें संभव है गैर-सरकारी क्षेत्र (private sector) अपने हाथ में न लेना चाहे, या तो इस कारण क्योंकि उनमें लाभ की गुंजाइश या तो विलुप्त नहीं है अथवा थोड़ी है, या इस कारण क्योंकि उनमें बड़ी मात्रा में पूँजी निवेश करना पड़ता है और उसका प्रतिफल मिलने में काफी समय लगता है। कुछ मामलों में, ये उद्यम, हो सकता है कि वाणिज्यिक दृष्टिकोण से गैर-सरकारी क्षेत्र को न भाते हों परन्तु समाज के आर्थिक कल्याण तथा आर्थिक विकास की दृष्टि से उनका भारी महत्व हो सकता है। इस वर्ग में समस्त मूलभूत तथा आधारभूत उद्योग, सिंचाई साधनों का विकास तथा अणुशक्ति उद्योग आदि सम्मिलित हैं। वास्तव में, ऐसा प्रत्येक उद्योग जो देश के लिए आवश्यक हो और जो अर्थव्यवस्था के विकास में सहायक हो, सरकार द्वारा अपने हाथ में लिया जा सकता है। परन्तु उद्देश्य यह है कि सरकारी क्षेत्र गैर-सरकारी क्षेत्र का प्रतियोगी न बने बल्कि उसका अनुपूरक एवं सहायक बने।

### सरकारी खर्च तथा सन्तुलित उतार-चढ़ाव (Public Expenditure and Cyclical Fluctuations)

एक अल्पविकसित देश में सरकारी खर्च की योजना इतनी सतर्कता से बनाई जानी चाहिये कि वह एक विवेकपूर्ण प्रतिचकीय राजकोषीय नीति (deliberate anticyclical fiscal policy) के एक अंग के रूप में कार्य कर सके। मन्दी की अवधियों में विकास-कार्यक्रम तेजी से लागू किए जाएँ और व्यावसायिक तेजी (business boom) के काल में उनमें कमी कर दी जाए। जैसा कि वैन फिलिप्स (Van Philips) का कहना है, "इस नीति के प्रत्यक्ष प्रभाव का पता कुल प्रभावी मांग (total effective demand) से नहीं चलता बल्कि (सरकारी तथा गैर-सरकारी) पूँजीगत वस्तुओं की उस मात्रा से चलता है जो कि सरकारी क्रियाओं के फलस्वरूप अधिक मात्रा में निरन्तर बढ़ती रहती है, बमुकाबले उसके जबकि उसे सन्तुलित उतार-चढ़ावों के भँवर में छोड़ दिया जाता। इस प्रकार सरकार लगातार निवेश की क्रियाओं में हिस्सा लेती है, और मन्दी के दिनों में और भी अधिक मात्रा में, जबकि स्वयं को अर्थव्यवस्था के ऊर्ध्वमुखी विकास तक ही सीमित करने यह गैर-सरकारी निवेशों में वृद्धि की गुंजाइश छोड़ देती है।"<sup>5</sup>

परन्तु यहाँ यह स्पष्ट करना भी उचित है कि यदि कोई अल्पविकसित अर्थव्यवस्था स्वयं को कठोर नियोजन (strict planning) तक ही सीमित रखती है तो कुछ सीमा तक यह सन्तुलित उतार-चढ़ावों की उन शक्तियों से अलग-अलग जा पड़ेगी जो कि बाह्य से उत्पन्न होती हैं। विभिन्न विकास कार्यक्रमों के समय केवल सही नियोजन की आवश्यकता ही नहीं, अपितु उद्देश्य यह होना चाहिये कि सरकारी खर्च के द्वारा अर्थव्यवस्था का एक स्थायी एवं सन्तुलित विकास किया जा सके।

इस प्रकार कहा जा सकता है कि कम विकसित देशों की आर्थिक प्रगति में विकास-व्यय का भारी महत्व है। इसके अतिरिक्त, विकास-व्यय की केवल मात्रा का ही नहीं, अपितु उनकी प्रकृति (nature) का भी बहुत महत्व है।

### विकास खर्च में प्राथमिकताएँ (Priorities in Development Expenditure)

एक अल्पविकसित अर्थव्यवस्था का मूलभूत लक्ष्य यह होता है कि वह किसी भी प्रकार के स्थायी एवं सन्तुलित विकास के लिए कार्य करे, इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए यह आवश्यक है कि विभिन्न विकास प्रयोजनाओं के बीच प्राथमिकता-निर्धारण (priority determination) मूलभूत उद्देश्यों पर निर्भर होता है, अन्य स्थितियाँ समान रहने पर प्राथमिकता-निर्धारण सन्तुलित विकास की अधिकतम दर की गारण्टी देता है। दूसरी ओर, प्राथमिकता का निर्धारण उपलब्ध

5. Van Philips - Public Finance in Less Developed Countries, p 97. "The direct impact of this policy is not formed by total effective demand but by the volume of capital goods (private as well as public) which as a result of government activity will show on balance a more continuous increase than if it were left to cyclical fluctuations. The government thus continuously takes part in investment activity, to a larger extent during a depression, while by restricting itself in the upswing, it leaves room for the increase in induced private investment."



## सरकारी अथवा सार्वजनिक ऋण (Public Debt)

**प्रारम्भिक : सरकारी अथवा सार्वजनिक ऋण का अर्थ (Meaning of Public Debt) :**

सरकारी ऋण आधुनिक काल की देन है। जब सरकार अपने देश अथवा विदेश से ऋण लेती है तो उसे सरकारी ऋण अथवा सार्वजनिक ऋण कर कहते हैं। किसी देश की सरकार को विभिन्न कार्यों का निष्पादन करना पड़ता है। इन कार्यों के लिए बड़ी मात्रा में साधनों की आवश्यकता पड़ती है। सरकारी ऋण भी सरकार की आय का एक महत्वपूर्ण स्रोत है। डा० डाल्टन (Dalton) के अनुसार, "सरकारी अधिकारियों की आय का साधन सरकारी ऋण भी है।" १९वीं शताब्दी से पूर्व तो इसका नाम भी नहीं सुना जाता था। प्राचीन अर्थशास्त्री सरकारी ऋण को बुरा मानते थे। प्रो० बेस्टेयल के अनुसार, "जिस प्रकार एक व्यक्ति हमेशा ऋण की सहायता से अपना काम नहीं चला सकता है उसी प्रकार सरकार भी हमेशा ऐसे साधनों से काम नहीं चला सकती है"। एडम स्मिथ के शब्दों में, "सरकारी ऋण से व्यर्थ के व्यय, व्यर्थ के युद्ध तथा बुरी जायिक परिस्थितियाँ उत्पन्न होती हैं।" किन्तु वर्तमान समय में, राज्य द्वारा लिया जाने वाला ऋण (borrowing) सरकारी वित्त की प्राप्ति के कर व शुल्क जैसे अन्य साधनों के साथ ही एक सामान्य साधन बन गया है। सरकार वंको, व्यवसाय गृहों तथा अन्य सगठनों व व्यक्तियों से ऋण ले सकती है। यही नहीं, यह देश के अन्दर से अथवा देश के बाहर से भी ऋण ले सकती है। सरकारी ऋण आमतौर पर बॉण्डों के रूप में (अथवा यदि ऋण छोटे समय के लिए ही चाहिए तो राजकोष पत्र के रूप में) हुआ करता है। ये बॉण्ड एक प्रकार के प्रतिज्ञा-पत्र हैं जिनमें सरकार इनके धारकों (holders) से यह वायदा करती है कि वह उन्हें मूलधन तथा स्वीकृत दर से ब्याज की भुगतानी करेगी।

### सरकारी ऋण बनाम कराधान—एक तुलनात्मक अध्ययन (Government Loans Verses Taxation—A Comparison)

कर तथा सरकारी ऋण (यहाँ हमारा आशय केवल आन्तरिक ऋण से ही है) में कुछ समानताएँ पाई जाती हैं। दोनों का ही निर्गम स्थान सामान्य जनता है। दोनों के ही मामले में, देश में द्रव्य (money) की मात्रा समान रहती है, बर अथवा ऋण, दोनों ही के द्वारा सरकार की आय में उतनी ही वृद्धि होती है जितनी जनता के पास उपलब्ध धन में कमी होती है।

1. "One method by which a public authority may obtain income is by borrowing"

Dalton

३. देश की आर्थिक उन्नति के क्षेत्र में सार्वजनिक व्यय के योगदान की विवेचना कीजिये ।  
Discuss the role of public expenditure in the field of economic growth in a country.
४. उत्पादन पर सार्वजनिक व्यय के प्रभावों की पूर्णतः विवेचना कीजिये । डा० डाल्टन के इस कथन से आप कहीं तक सहमत हैं कि सार्वजनिक व्यय की उचित नीति उत्पादन को बढ़ाती है ?  
Fully discuss the effects of public expenditure on production. How far do you agree with the view of Dr. Dalton that a wise policy of public expenditure increases production ?
५. आप इस कथन से कहीं तक सहमत हैं कि सार्वजनिक व्यय की उचित नीति से समाज का आर्थिक कल्याण बढ़ता है ?  
How far do you agree that wise policy of public expenditure advances economic welfare of society ?
६. यह बतलाइए कि रोजगार स्थायित्व के लिए सार्वजनिक व्यय की नीति का उपयोग कैसे किया जा सकता है ।  
Show how public expenditure policy be used to stabilise employment.

(relative) विचार है क्योंकि मन्दी के काल में ऐसा समय भी आ सकता है कि कर-राजस्व में स्थिरता केवल तभी लाई जा सके जबकि करदाता पर अत्यधिक कष्टकारक प्रभाव पड़े और सामान्य अवस्फोति सम्बन्धी प्रभावों (deflationary effects) में वृद्धि हो।

सम्पूर्णरूप में कर-पद्धति को छोड़कर, अब हमें पृथक् रूप से करो की उत्पादकता के बारे में भी कुछ विचार करना चाहिए। किसी भी कर से प्राप्त होने वाले राजस्व की मात्रा अनेक बातों पर निर्भर होती है, जैसे कि कराधार (tax base), कर की दर, करो में दी जाने वाली विभिन्न छूटें (exemptions), कर प्रशासन की कार्य-कुशलता और विशिष्ट करदाताओं की मनोदशा। सीमित आधार (restricted base) वाले करो, जैसे कि अत्यन्त ऊँची आय अथवा असाधारण रूप से बड़ी सम्पदा (estate) अथवा महँगी विलास वस्तुओं आदि पर लगाये जाने वाले करो में राजस्व-उत्पादकता पाई जाती है चाहे उनकी दर कुछ भी हो। साथ ही, ऐसे कर, जिनको लागू करना कठिन होता है अथवा जिनके बारे में करदाताओं की ओर से प्रतिरोध का सामना करना होता है, अत्यधिक असन्तोषजनक होते हैं और उनसे प्राप्त होने वाली आय भी कम हो जाती है। अतः यह आवश्यक है कि सार्वजनिक सत्ता जब भी एक अच्छी कर-पद्धति के ढाँचे का निर्माण करे, उसे अत्यन्त सावधानी के साथ, सम्पूर्ण रूप में केवल कर-पद्धति पर ही नहीं बल्कि पृथक् पृथक् प्रत्येक कर पर भी विचार करना चाहिए।

(III) करदाताओं के अधिकार तथा उनकी समस्याओं का मूल्यांकन (Appreciation of the rights and problems of the Tax-payers)

एक अच्छी कर-पद्धति के लिए यह भी आवश्यक होता है कि वह करदाताओं के हितों की रक्षा का ध्यान रखे। लोकतन्त्रीय ढाँचे में करदाताओं के अधिकारों को निरन्तर इष्टिगत रखना होता है। इसके अतिरिक्त कराधान के वर्तमान स्तर तथा उससे की जाने वाली भावी आशाओं ने यह आवश्यक बना दिया है कि करदाताओं के हितों (interests) तथा अधिकारों को पर्याप्त माय्यता प्रदान की जाय। उन करदाताओं के निहित अधिकारों को छोड़कर, जो कि सार्वकारी कार्यों का समर्थन करते हैं, यह भी अत्यन्त आवश्यक है कि सभी करदाताओं का नैतिक स्तर (morale) ऊँचा हो क्योंकि ऐसा होने पर ही कर-सम्बन्धी कानूनों को प्रभावपूर्ण ढंग से लागू किया जा सकता है। करदाताओं की समस्याओं को बुद्धिमत्तापूर्ण ढंग से निपटाने के लिये यह आवश्यक होगा कि सार्वजनिक सत्ता (public authorities) निम्न बातों की व्यवस्था करे —

- (क) वह किसी भी कर से सम्बन्धित कार्यवाहियों के बारे में करदाताओं को अधिक से अधिक जानकारी देने के लिए पग उठाये,
- (ख) करो की अदायगी तथा करो के सग्रह से सम्बद्ध हस्तक्षेप (interference) तथा असुविधा को न्यूनतम करने का प्रयास करे, और
- (ग) करदाता की शिकायतों पर शीघ्रता के साथ उचित कार्यवाही करने की व्यवस्था करे।

इसमें जहाँ तक प्रथम पहलू का सम्बन्ध है, यह नितान्त आवश्यक है कि कर सम्बन्धी कानून सरल हों और उनकी मूलभूत धारणाएँ तथा उनके नियम ऐसे हों कि एक सामान्य व्यक्ति भी उनको आसानी से समझ सके। दूसरे पहलू के सम्बन्ध में यह कहा जा सकता है कि करो के भुगतान का असुविधाजनक समय तथा असुविधाजनक तरीके, इसके बावजूद कि करदाता कर अदा करना चाहता हो, उसको अत्यधिक उत्तेजित करने वाले सिद्ध हो सकते हैं। कर-पद्धति की रचना इस प्रकार की जानी चाहिए कि उत्तेजना (irritation) तथा रोष (resentment) उत्पन्न करने वाले कारणों को न्यूनतम (minimum) किया जा सके। अन्त में, कर सम्बन्धी दायित्वों (tax obligations) को सभी करदाताओं पर सम-न्यायपूर्ण रीति से लागू करने से यह हो सकता है कि कुछ असुविधा तथा हस्तक्षेप की स्थिति उत्पन्न हो जाय। वास्तविकता यह है कि करों को लागू करने का कार्य बड़ा कठिन एवं कष्टप्रद (irksome) कार्य है और इसको सुचारु रूप से सम्पन्न करने के लिए बड़े चातुर्य (tact), शिष्टाचार (courtesy), निष्पक्षता तथा कर की चोरी (tax evasion) की दिशा में निरन्तर सतर्कता (continuous vigilance) की आवश्यकता होती है।

तथापि, जहाँ कर की किसी भी वर्ग या व्यक्ति को प्रत्यक्ष रूप से वापिस अदायगी नहीं की जाती, वहाँ ऋण की रकम ऋणदाताओं (lenders) को अर्थात् सरकारी बॉण्डों के धारकों को वापिस करनी पड़ती है। परन्तु ऋण की वापिसी की स्थिति में भी, देश में द्रव्य की मात्रा में कोई परिवर्तन नहीं होता क्योंकि जो कुछ लोगों को अदा किया जाता है, वह लोगों से ही प्राप्त किया जाता है। फिर, कर चालू आव में से अदा किया जाता है अतः यह पहले उपभोग को प्रभावित करता है और तत्पश्चात् बचत को। किन्तु कर्ज या तो बचत में से दिया जाता है अथवा पूँजी में से; अतः यह उपभोग को प्रभावित नहीं करता बल्कि बचत को प्रभावित करता है।\*

**सरकारी तथा गैर-सरकारी ऋण की तुलना (Comparison between Public and Private Debt) :**

गैर-सरकारी अथवा निजी ऋण (Private borrowing) तथा सरकारी ऋण (public borrowing) के बीच अनेक समानताएँ तथा असमानताएँ पाई जाती हैं। प्राइवेट व्यक्ति और व्यवसाय गृह (business houses) उधार लिये गये धन का उपयोग कुछ साधनों की प्राप्ति के लिए करते हैं। अतः निजी ऋण के द्वारा धन का एक किस्म के उपयोग से दूसरे उपयोग की ओर को स्थानांतरण हो जाता है, फलस्वरूप एक उपयोग (use) को दूसरे उपयोग के लिए त्याग करना पड़ता है। इसी प्रकार, सरकारें भी धन उधार लेती हैं और उनका उपयोग कुछ साधनों की प्राप्ति के लिए करती हैं। वास्तव में, सरकारी ऋण का अर्थ है उन उत्पादकीय उपयोगों (productive uses) का, जिन्हें कि गैर-सरकारी क्षेत्र पसन्द करता है, उन उपयोगों के लिए त्याग (sacrifice) करना जिन्हें कि सरकार पसन्द करती है। इस प्रकार, मूलतः, सरकारी तथा गैर-सरकारी उधार से धन का एक उपयोग से दूसरे उपयोग की ओर को स्थानान्तरण होता है।

फिर, एक प्राइवेट उधार लेने वाला (private borrower) ऋण की अदायगी उस समय तक नहीं कर सकता जब तक कि वह अपने उधार की धनराशि का लाभप्रद रीति में उपयोग न कर ले। इसी प्रकार, सरकार भी अपने उधार को लाभकारी अथवा उत्पादकीय योजनाओं में लगा देती है जिससे कि बाद में उस सरकारी ऋण की वापिसी का प्रबन्ध हो सके।

जब कोई व्यक्ति उधार लेता है तो वह उस रकम को अपने लिये ही खर्च करता है किन्तु जब सरकार उधार लेती है तो वह उस धन का उपयोग सम्पूर्ण समाज के लिए करती है। फिर, जब कोई व्यक्ति अपना ऋण वापिस करता है तो उसकी वापिसी का भार वह स्वयं ही उठाता है किन्तु जब सरकार अपने ऋण की अदायगी करती है तो वह कराधान के द्वारा होती है, अर्थात् उसका भार सम्पूर्ण समाज अथवा राष्ट्र द्वारा उठाया जाता है। परन्तु यहाँ रुचिकर बात यह है कि उधार देने वाला (lender), जो कि सरकार से ऋण की अदायगी प्राप्त करता है, उस अदायगी के लिए करो के रूप में स्वयं अशदान भी देता है।

गैर-सरकारी ऋण में, उधार देने वाला उधार देते समय धन का त्याग करता है और उधार लेने वाला व्यक्ति (borrower) द्वारा खर्च किये गये धन से उसे कोई लाभ नहीं पहुँचता। दूसरी ओर, सरकारी ऋण में, चूँकि सरकार द्वारा उधार लिया गया धन सम्पूर्ण रूप में (as a whole) समाज के लिए खर्च कर दिया जाता है अतः उससे उधार देने वाले (lender) को भी लाभ पहुँचता है। इसीलिए यह कहा जाता है कि जब कोई व्यक्ति सरकार को उधार देता है तो वह स्वयं को ही उधार देता है।

इस प्रकार, यहाँ उल्लेखनीय बात यह है कि जो व्यक्ति सरकार को उधार देता है वह अच्छी स्थिति में भी रहता है और साथ ही साथ बुरी स्थिति में भी। अच्छी स्थिति में इसलिए रहता है क्योंकि उसे सरकार द्वारा खर्च किए धन का लाभ प्राप्त होता है, और बुरी स्थिति में इसलिये रहता है क्योंकि उसे मूलधन की वापिसी तथा व्याज की अदायगी में स्वयं भी हिस्सा लेना पड़ता है। इस प्रकार, सरकारी तथा गैर-सरकारी ऋण में मूलभूत अन्तर पाया जाता है।

2. कर तथा वर्ज की तुलना, जहाँ तक उनके प्रभावों का तथा उन्हें विकास वित्त के साधनों के रूप में अपनाने का सम्बन्ध है, इसी अध्याय में अन्यत्र की गई है।

सरकारी तथा गैर-सरकारी उधार में अन्य भी कई महत्वपूर्ण अन्तर हैं। जहाँ सरकार समस्त विश्व में वही से भी उधार ले सकती है, एक प्राइवेट व्यक्ति अथवा निगम केवल देश के अन्दर से ही उधार ले सकता है। फिर, एक व्यक्ति उत्पादन कार्यों के लिए भी उधार ले सकता है और उपभोग कार्यों के लिए भी, किन्तु इसके विपरीत, सरकार सामान्यतः केवल उत्पादकीय कार्यक्रमों की वित्तीय व्यवस्था के लिए ही उधार लेती है। इसके अलावा, सरकारी ऋण के मुकाबले गैर-सरकारी ऋण के व्याज की दर साधारणतया ऊँची होती है क्योंकि व्यक्तियों के मुकाबले सरकार की साख तथा ऋणवापसी की क्षमता अधिक होती है।

### सरकारी ऋण का वर्गीकरण (Classification of Public Debt)

सरकारी ऋण का वर्गीकरण अनेक प्रकार से किया जाता है, यद्यपि सभी वर्गीकरण समान रूप से सामंदायिक नहीं हैं। एक अत्यन्त सामान्य एवं प्रचलित वर्गीकरण के अनुसार सरकारी ऋण को आन्तरिक ऋण तथा बाह्य ऋण (internal and external debt) के रूप में बाँटा जाता है। आन्तरिक ऋण उस सरकारी ऋण को कहते हैं जो देश के अन्दर से ही लिया जाता है, जबकि बाह्य ऋण विदेशी सरकारी, विदेशी व्यक्तियों अथवा अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाओं के प्रति देश की देनदारियों अथवा दायित्वों (obligations) का सूचक होता है। यद्यपि आजकल बाह्य ऋण बहुत प्रचलित होता जा रहा है, किन्तु फिर भी इसके विरुद्ध सामान्य पूर्वाग्रह (prejudice) पाया जाता है जो कि अज्ञानता एवं दोषपूर्ण आर्थिक विचारों पर आधारित है।

सरकारी ऋण का एक और वर्गीकरण भी है जो कि अभी बहुत प्रचलित था; इसके अनुसार सरकारी ऋण को उत्पादक ऋण (productive debt) तथा फलहीन ऋण (Dead weight debt) के रूप में दो भेद किए जाते हैं। सरकारी ऋण को उत्पादक तब कहा जाता है जबकि उस ऋण के विनियोग से इतनी आय हो जाती है जिससे कि ऋण के केवल वार्षिक व्याज को ही नहीं चुकाया जाता, अपितु जिससे दीर्घकाल में मूलधन (principal) की वापसी में भी सहायता मिलती है, सरकारी ऋण एक अन्य अर्थ में उत्पादक भी कहा जा सकता है। सरकार कर्ज लेकर कुछ ऐसी प्रयोजनाओं (projects) को चालू कर सकती है जो कि हो सकता है ऊपर जैसे अर्थों में उत्पादक न हो परन्तु वे राष्ट्र के लिए वास्तव में बड़ी उपयोगी हो सकती हैं, उदाहरण के लिए, पिछड़े क्षेत्र को जोड़ने वाली एक रेलवे लाइन, किसी क्षेत्र में अकाल की स्थिति को रोकने के लिए सिंचाई योजना आदि। इस अर्थ में, अधिकांश सरकारी ऋण उत्पादक होते हैं। परन्तु सरकारी ऋण मुद्र की वित्तीय व्यवस्था के लिए भी किया जा सकता है। ऐसा ऋण अनुत्पादक (unproductive) होता है क्योंकि इससे किसी परिसम्पत्ति (asset) का निर्माण नहीं होता; यही ऋण फलहीन ऋण है अथवा समाज पर एक व्यर्थ का भार है।

परिपक्वता (maturity) के आधार पर, सरकारी ऋण का वर्गीकरण प्रतिदेय तथा अप्रतिदेय ऋण (Redemable and Irredeemable debt) के रूप में भी किया जाता है। प्रतिदेय ऋण वे ऋण होते हैं जिन्हें कि सरकार भविष्य में एक विशिष्ट तिथि को भुगतान का वायदा करती है, ऐसे ऋण मियादी ऋण (terminable debts) कहलाते हैं। अप्रतिदेय ऋण उम ऋण को कहा जाता है जिनके भुगतान के सम्बन्ध में कोई वायदा नहीं किया जाता। परन्तु सरकार यह वायदा अवश्य करती है कि वह उनके व्याज का भुगतान नियमित रूप से करती रहेगी। इन ऋणों को वेमियादी ऋण (perpetual debt) कहा जाता है। प्रतिदेय ऋणों का अल्पावधि तथा दीर्घावधि ऋण (short period and long period loans) के रूप में और वर्गीकरण किया जाता है। यह वर्गीकरण ऋण के भुगतान की अवधि पर निर्भर होता है।

सरकारी ऋण का वर्गीकरण निधिजन्य तथा अनिधिजन्य अथवा अस्थायी ऋण (funded and unfunded or Floating debt) के रूप में भी किया जाता है। मोटेतौर पर, निधिजन्य ऋण दीर्घकालिक ऋण (long term debt) होते हैं जो कि स्थायी परिसम्पत्ति के निर्माण के लिए लिये जाते हैं और सरकार साधारणतया इस बात का प्रबन्ध एवं निश्चय करती है कि उनकी अदायगी कब और कैसे की जायेगी। अनिधिजन्य अथवा अस्थायी ऋण अपेक्षाकृत अल्पकालिक ऋण (short period debt) होता है और यह प्रायः आवश्यकताओं को पूरा करने के

लिए लिया जाता है। सरकार अनिवार्य ऋण का बहुत छोड़े समय, उदाहरणतः ६ माह की अवधि में ही वापिस कर देती है।

कभी-कभी अनिवार्य ऋण तथा ऐच्छिक ऋण (Compulsory loan and Voluntary loan) के रूप में भी अन्तर किया जाता है। आमतौर पर, सरकारी ऋण ऐच्छिक किस्म का ही होता है, अर्थात् इनमें व्यक्तियों तथा संस्थाओं को सरकारी बॉण्ड लेने के लिये निमन्त्रित किया जाता है। तीसरी ओर, अनिवार्य ऋण, जिसे लेने में शक्ति का प्रयोग किया जाता है, वर्तमान समय में प्रचलित नहीं है। तथापि, कभी-कभी सरकार द्वारा बॉण्डों की बिक्री कराने के लिए दबाव डाला जा सकता है।

०

सरकारी ऋण के अन्य वर्गीकरणों (classifications) में, विक्रीय तथा अविक्रीय ऋण (marketable and non-marketable debt) का भी उल्लेख किया जा सकता है। ये वर्गीकरण सरकारी ऋणों की देवनीयता (negotiability) पर निर्भर होता है। इसी प्रकार, ब्याज सहित तथा ब्याज-रहित ऋण (interest-bearing and non-interest-bearing loans), अविलम्बित तथा विलम्बित ऋण (callable and non-callable debt) और सकल तथा शुद्ध ऋण (gross and net debt) के रूप में भी इसका वर्गीकरण किया जा सकता है। तथापि, यह कहा जा सकता है कि सरकारी ऋण के वर्गीकरणों का व्यावहारिक दृष्टि से विशेष महत्व नहीं है।

**सरकारी ऋण क्यों लिया जाता है ?**

**(Why Public Debt is Incurred ?)**

अथवा

**सार्वजनिक ऋण के उद्देश्य**

**(Objects of Public Debt)**

आधुनिक समय में सरकारी ऋण इसलिए लिये जाते हैं जिससे कि कुछ महत्वपूर्ण परिस्थितियों का सामना किया जा सके। सर्वप्रथम, आधुनिक सरकारों के पास ऐसा कोई बड़ा संचित धन अथवा खजाना नहीं होता जिससे कि वह बजट सम्बन्धी घाटों की पूर्ति कर सकें। सरकार का वार्षिक खर्च तो, सामान्यतः वार्षिक आय से ही पूरा कर लिया जाना चाहिए और किया भी जाता है। परन्तु अनेक परिस्थितियों के कारण, यह सम्भव हो सकता है कि कराधान तथा अन्य स्रोतों से प्राप्त की हुई आय वास्तविक व्यय के बराबर न हो। इसी प्रकार, कुछ ऐसी अनियोजित (un-planned) सकटकालीन स्थितियाँ भी उत्पन्न हो सकती हैं जैसे कि किसी बड़े युद्ध का छिड़ जाना, बाढ़ आ जाना तथा अकाल पड़ जाना। इन सकटकालीन परिस्थितियों का सामना करने के लिए साधारणतः अल्पकालिक उधार लिया जाता है।

एक दूसरा तत्व जो सरकारी ऋण को आवश्यक बना देता है, युद्ध है। आधुनिक युद्ध इतने महंगे हो गए हैं कि कराधान के द्वारा प्राप्त की गई सामान्य युद्ध के वास्तविक व्यय से कम पड़ जाती है। फिर, कराधान के मामले में यदि कुछ सीमाओं से बाहर आया जाए तो वह उत्पादन पर बड़े हानिकारक प्रभाव डाल सकता है और इस प्रकार युद्ध-काल के सबसे महत्वपूर्ण लक्ष्य—युद्ध को जीतने में बाधा उत्पन्न कर सकता है। इसके अतिरिक्त, कराधान के मुकाबले सरकारी ऋण राजस्व प्राप्ति का एक अधिक श्रेष्ठ तथा सरल तरीका है। इसीलिये, सरकार को युद्ध की वित्तीय व्यवस्था के लिए व्यक्तियों तथा संस्थाओं से बड़ी मात्रा में उधार लेना पड़ता है। तथ्य यह है कि अधिकांश देशों के सरकारी ऋण में जो असाधारण वृद्धि हुई है उसका मुख्य कारण प्रथम तथा द्वितीय विश्व युद्ध हो रहे हैं।

तीसरे, मन्दी को दूर करने के लिए भी सरकारी उधार को बड़ा लाभदायक समझा जाता है और वास्तव में सरकारी ऋण के समर्थन का सबसे बड़ा तर्क यही है कि यह मन्दी (depression) का एक समाधान प्रस्तुत करता है। मन्दी की अवधि में, आर्थिक क्रियाओं का स्तर नीचा हो जाता है जिससे उत्पादन तथा रोजगार की मात्रा भी घट जाती है। मन्दी तथा बेरोजगारी सामान्यतः वस्तुओं तथा सेवाओं की माँग में कमी के कारण उत्पन्न होती है। कीमतें जैसे

अनेक अर्थशास्त्रियों ने ऐसे अधिवाधिक सरकारी व्यय की वकालत की है जिसकी वित्तीय व्यवस्था उधार के द्वारा की गई हो, कराधान के द्वारा नहीं, क्योंकि कराधान तो लोगों की आय को और वस्तुओं के प्रति उनकी माँग को और भी बम कर देता है किन्तु उधार का ऐसा कोई प्रभाव नहीं होता। इसके अतिरिक्त, ऋण सरकार को इस योग्य बनाते हैं कि वह जनता के बेकार पड़े हुए अप्रयुक्त धन का उपयोग कर सके। इस प्रकार बेरोजगारी दूर करने के लिए सरकारी उधार के पक्ष में काफी औचित्य (justification) विद्यमान है।

शौचे, विकास कार्यक्रमों के लिए भी सरकारी ऋणों का सहारा लिया जाता है। यहाँ तक उन्नत देश भी, अपनी आर्थिक समृद्धि को बढ़ाने के लिए सार्वजनिक निर्माण के अनेक ऐसे कार्यक्रम अपने वहाँ लागू करते हैं जैसे कि सड़कों, रेलों, सिंचाई योजनाओं तथा विजली घरों आदि का निर्माण। अल्पविकसित देश, जो कि अपने प्राकृतिक साधनों को अनुकूलतम स्तर (optimum level) तक विकास करने के लिए प्रयत्नशील रहते हैं, अनेक विकास कार्यक्रमों की वित्तीय व्यवस्था के लिए सरकारी उधार को ही एक बड़ा उपयोगी साधन मानते हैं। भारत जैसे देश में, इसी तत्व के कारण पिछले कुछ वर्षों में सरकारी ऋण में काफी वृद्धि हुई है।

ऊपर जिस पहले कारण का उल्लेख किया गया है वह केवल अस्थायी कठिनाइयों के हल का उपाय है और बाढ़ के वर्षों में कर-आय बढ़ाकर उसे समाप्त कर दिया जाता है। सरकारी उधार का दूसरा कारण है युद्ध का मचातन, और यह ससार के सभी बड़े देशों द्वारा सरकारी ऋण लेने का सम्भवतः सबसे अधिक महत्वपूर्ण कारण है। परन्तु यह तथा पहला, दोनों ही कारण एक अनियोजित किस्म (Unplanned type) के हैं। परन्तु तीसरे और शौचे कारणों को नियोजित उधार (planned borrowing) कहा जा सकता है क्योंकि सरकार कुछ विशिष्ट प्रयोजनाओं की वित्तीय व्यवस्था के लिए सरकारी ऋण की प्राप्ति के उपयोग की एक जानीबूझी एवं विवेकपूर्ण योजना बनाती है। इस स्थिति में, सरकार ऐसे साधनों को उधार ले सकती है जो कि अन्य स्थिति में गैर-सरकारी क्षेत्र द्वारा प्रयोग किये जाते। इसके अतिरिक्त, सरकार ऐसे साधन भी उधार लेती है जो कि बेकार पड़े रहते हैं।

### उधार के स्रोत (Sources of Borrowing)

प्रत्येक सरकार को उधार के दो बड़े स्रोत उपलब्ध होते हैं—आन्तरिक (internal) और बाह्य (external)। आन्तरिक रूप में (internally), सरकार व्यक्तियों, वित्तीय संस्थाओं, वाणिज्य बैंकों तथा केन्द्रीय बैंक से उधार ले सकती है। बाह्य रूप में (externally), सरकार आमतौर पर, व्यक्तियों तथा बैंकों से, अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाओं से तथा विदेशी सरकारों से उधार लेती है। यह बात प्रारम्भ में ही स्पष्ट कर देनी आवश्यक है कि उधार के सही-सही प्रभाव, एक बड़ी मात्रा में उन स्रोतों पर निर्भर होते हैं जिनसे कि धन उधार लिया जाता है।

#### (१) व्यक्तियों से ऋण या उधार (Borrowing from Individuals)

जब व्यक्ति सरकारी बॉण्ड खरीदते हैं तो ऐसा करके वे धन को गैर सरकारी उपयोग से सरकारी उपयोग की ओर को स्थानान्तरित करते हैं। व्यक्ति सरकारी बॉण्डों में अपना धन लगाने में या तो बालू उपभोग की आवश्यकताओं को कम करके समर्थ होते हैं (ऐसा बहुत कम स्थितियों में होता है), अथवा वे अपने निजी व्यवसाय के लिए रखे गये धन को या ऋणपत्रों या प्रतिभूतियों (securities) में लगे धन को वहाँ से हटाकर सरकारी बॉण्ड खरीदते हैं। आमतौर पर, व्यक्तियों को जब सरकारी बॉण्ड बेचे जाते हैं तो उससे उनके उपभोग अथवा व्यवसाय के विस्तार में कोई कटौती नहीं होती। बड़ी मात्रा में, बॉण्ड उस धन से खरीदे जाते हैं जो या तो बेकार पड़ा होता है अथवा जिसका उपयोग अन्य स्थिति में ऋणपत्रों की खरीदने में किया जाता है।

#### (२) गैर-बैंकिंग वित्तीय संस्थाओं से उधार (Borrowing from Non-banking Financial Institutions)

सरकारी बॉण्डों में धन लगाने वाले व्यक्तियों से ऐसी वित्तीय संस्थाएँ अधिक महत्वपूर्ण होती हैं, जैसे कि बीमा कंपनियाँ, प्रत्यास (trust) तथा आपसी बचत बैंक (mutual savings banks) आदि। ये गैर-बैंकिंग वित्तीय संस्थाएँ सरकारी बॉण्डों को एक तो इसलिए अधिक प्राप-

मिकता देती है क्योंकि वे सुरक्षित होते हैं और दूसरे इस कारण क्योंकि वे आसानी से बेचे जा सकते हैं तथा उनको चाहे जब नगदी रूप दिया जा सकता है। परन्तु इनमें व्याज की दर नीची होती है अतः अनेक मामलों में यह हो सकता है कि वित्तीय सस्यायें जोखिम वाले एवं उच्च प्रतिफल देने वाले ऋण-पत्रों, (securities) विशेष रूप से ईक्विटी को पसन्द करें। बैंकिंग कार्य न करने वाली वित्तीय सस्यायें जब सरकारी बॉण्ड खरीदती हैं तो वे अपनी नगदी को कम करने के लिए ही ऐसा करती हैं।

### (३) वाणिज्य-बैंको से उधार (Borrowing from Commercial Banks) .

व्यक्ति तथा गैर-बैंकिंग वित्तीय सस्यायें जहाँ सरकारी बॉण्डों को अपने निजी धन से खरीदती हैं, वहाँ वाणिज्य बैंक अतिरिक्त त्रय-शक्ति का निर्माण करके अर्थात् साख का निर्माण कर के ऐसा कर सकते हैं। सम्पूर्ण बैंकिंग व्यवस्था अनेक बार उस अधिकतम मात्रा तक अतिरिक्त ऋण दे सकती है जितनी कि उसकी अतिरिक्त नकद आरक्षित निधि (excess cash reserve) होगी। ऐसा इसलिए सम्भव होता है क्योंकि बैंक जो ऋण देते हैं वे नकद नहीं दिये जाते बल्कि उधार लेने वालों के नाम से केवल खाता वही में लेखा कर दिया जाता है। ये उधार लेने वाले भी अन्य लोगों को बैंक के द्वारा भुगतान करते हैं और वे भुगतान पाने वाले व्यक्ति भी बैंक को बैंक में भेज मान देते हैं क्योंकि उनके खाते स्वयं बैंक में खुले होते हैं। परिणाम यह होता है कि जब तक बैंको से नकदी निकाली जाती, तब तक इस नकदी का उपयोग ऋणों के विस्तार के रूप में किया जाता है।

वाणिज्य बैंक साख (credit) का निर्माण करके भी सरकार को ऋण दे सकते हैं। ऐसा करने के लिए उन्हें अपने अन्य ऋण में तथा अग्रिमों (loans and advances) को कम करने की आवश्यकता नहीं होती। बैंक के पास जब भी अतिरिक्त नकद आरक्षित निधि होती है, तभी वह उस निधि में काफी अधिक मात्रा में सरकारी बॉण्ड खरीद सकता है। यहाँ यह समझना भी महत्वपूर्ण है कि बॉण्ड खरीदने की शक्ति अनिवार्यतः निर्माण की जाती है, केवल उसका स्थानान्तरण मात्र होता हो, ऐसी बात नहीं है। इस प्रकार, यदि वाणिज्य बैंक अतिरिक्त त्रय-शक्ति का निर्माण करते हैं और उसे सरकार को अपने खर्चों की वित्तीय व्यवस्था करने के लिए रौप देते हैं तो उससे स्फीति सम्बन्धी दबाव (inflationary pressure) उत्पन्न हो जाते हैं (बशर्ते कि अव्यवस्था पहले ही पूर्ण रोजगार की स्थिति में कार्य कर रही हो)।

### (४) केन्द्रीय बैंक से उधार (Borrowing from the Central Bank) :

देश का केन्द्रीय बैंक भी सरकार को ऋण दे सकता है। यह भी इस कार्य के लिए ठीक वैसे ही कार्यवाही करता है जैसी कि वाणिज्य बैंको द्वारा अतिरिक्त त्रय-शक्ति का निर्माण करने की जाती है। सरकारी बॉण्ड खरीद कर केन्द्रीय बैंक सरकार के खाते में लेखा कर देता है। सरकार अपने लेनदारों (creditors) को केन्द्रीय बैंक में स्थित अपने खाते से ही भुगतान दे देती है। जो लोग सरकार से केन्द्रीय बैंक के बैंक प्राप्त करते हैं वे भी अपनी धनराशियाँ अपने बैंको में जमा करते हैं इस प्रकार, इन बैंको के पास बड़ी मात्रा में नकद आरक्षित निधियाँ (Cash reserves) उत्पन्न हो जाती हैं और ये निधियाँ ही और कर्जों तथा उधार का आधार बन जाती हैं। इस प्रकार, हम देखते हैं कि केन्द्रीय बैंक से लिया गया उधार अन्य सभी स्रोतों के मुकाबले अधिक विस्तारवादी होता है क्योंकि इसके द्वारा न केवल सरकार को ही अपने खर्चों के लिए धन प्राप्त होता है, बल्कि वाणिज्य बैंको को भी अतिरिक्त नकदी मिल जाती है और इस नकदी का उपयोग और साख के विस्तार के लिए किया जा सकता है।

व्यक्तियों तथा वित्तीय सस्याओं से लिये जाने वाले उधार जहाँ केवल गैर-सरकारी उपयोग से सरकारी उपयोग की ओर को स्थानान्तरण मान होते हैं अतः उनका अव्यवस्था पर कोई विस्तारवादी प्रभाव (Expansionary Effect) नहीं पड़ता (बशर्ते कि वे धनराशियाँ पहले से ही बेकार न पड़ी हो और अब सरकारी उधार के द्वारा ही उनको कर्तव्यशील न किया जा रहा हो), वहाँ वाणिज्य बैंको तथा केन्द्रीय बैंक से लिए जाने वाले उधार विस्तारवादी प्रभाव डालते हैं।



## (५) बाह्य स्रोतों से उधार (Borrowing from External Sources) :

सरकार अन्य देशों से भी उधार ले सकती है। इन उधारों का उपयोग युद्ध-व्यय की वित्तीय व्यवस्था के लिए (या प्रतिरक्षा सामग्री प्राप्त करने के लिए) किया जा सकता है अथवा विकास प्रयोजनाओं के खर्चों के लिए या प्रतिकूल अदायगी-शेष (adverse balance of payments) के भुगतान के लिए भी किया जा सकता है। पहले तो, रेलों के निर्माण जैसी किसी विशिष्ट विकास प्रयोजना के लिए ऋण व्यक्तियों तथा बैंकिंग व अन्य वित्तीय संस्थाओं से लिये जाते थे। परन्तु आजकल, इस स्रोत के अनायास, दो महत्वपूर्ण स्रोत प्रमुख हो गये हैं। वे हैं : (क) अन्तर्राष्ट्रीय वित्तीय संस्थाएँ, जैसे अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष (I M F), अन्तर्राष्ट्रीय पुनर्निर्माण विकास बैंक (I R D), अन्तर्राष्ट्रीय विकास मंडल (I D A) तथा अन्तर्राष्ट्रीय वित्त निगम (I. F. C.), जो कि अस्थायी अदायगी-शेष कठिनाइयों को दूर करने के लिए अल्पकालिक ऋण देती हैं और विकास कार्यों के लिए दीर्घकालिक ऋण, और (ख) सरकारी सहायता जो कि आमतौर पर विकास प्रयोजनाओं के लिए प्रदान किये जाते हैं। भारत जैसे विकासशील देशों के लिए, आजकल उधार के विदेशी स्रोत काफी महत्वपूर्ण बनते जा रहे हैं।

### सरकारी उधार अथवा लोक उधार के आर्थिक प्रभाव\*

(Economic Effects of Public Borrowing)

वेगनर (Wagner) का ही अनुसरण करते हुए, अनेक अर्थशास्त्री यह तर्क देते हैं कि सरकार को कराधान का उपयोग तो जानूँ व्यय की वित्तीय व्यवस्था के लिए करना चाहिए। और जनता से लिए गये उधार का उपयोग पूँजी व्यय की वित्तीय व्यवस्था के लिए करना चाहिए। पिछले कुछ वर्षों में इस प्रश्न पर आधिक दृष्टिकोण से विचार करने में काफी परिवर्तन हुआ है। आजकल यह बात सामान्य रूप से स्वीकार की जाती है कि कराधान तथा उधार का उपयोग किसी भी प्रकार के खर्चों के लिए किया जा सकता है और ऐसा करना परिस्थितियों पर निर्भर हुआ करता है। कम से कम विकासशील देशों के मामले में तो, उधार तथा कराधान दोनों का ही उपयोग विकास प्रयोजनाओं की वित्तीय व्यवस्था के लिए किया जाता है। मूलतः, उधार लेकर किये जाने वाले सरकारी खर्चों के आर्थिक प्रभाव कराधान द्वारा किये जाने वाले वैसे ही खर्चों के प्रभावों से दो महत्वपूर्ण दृष्टियों से भिन्न होते हैं —

(क) जनता से पास के सरकार की ओर धन का स्थानान्तरण कराधान में तो अनिवार्य होता है और उधार में ऐच्छिक।

(ख) कराधान जहाँ ऋणदाताओं ने पास उपलब्ध धन में कमी करता है, वहाँ ऋण (loans) उधार देने वालों (lender) के धन में कोई कमी नहीं करते बल्कि केवल उसका रूप बदल देते हैं,

(ग) कराधान के द्वारा वित्त की व्यवस्था करने के प्रभाव अधिक सिकुड़न लाने वाले होते हैं किन्तु उधार ने द्वारा की गई वित्तव्यवस्था अधिक विस्तारवादी प्रभाव डालती है। कराधान के अर्थव्यवस्था (economy) पर सिकुड़ने वाले प्रभाव (contractionary effects) पड़ते हैं क्योंकि हमने द्वारा उपयोग में कमी हो सकती है। पर दूसरी ओर, सरकार को उधार देने का कार्य धूमिल ऐच्छिक होता है अतः उधार वचनो में से दिया जाता है, उपभोग में कटौती करके नहीं। फिर, उधार देने से धन की मात्रा में कोई कमी नहीं होती, और प्रेरणाओं तथा साहस पर इसका कोई प्रतिकूल प्रभाव नहीं पड़ना, जैसा कि कराधान की स्थिति में होता है।

उधार के इन सामान्य पहलुओं को छोड़कर, अब हम विशेष-शीर्षकों के अन्तर्गत सरकारी उधार के आर्थिक प्रभावों पर विचार करेंगे।

### (१) उपभोग पर उधार के प्रभाव (Effects of Borrowing upon Consumption) :

जैसा कि पिछले वटाज में बताया गया है कि सरकारी उधार के फलस्वरूप, सामान्यतः

3. सरकारी उधारों ने पृथक् सरकारी ऋण के प्रभावों का विवेचन अन्य स्थान पर किया गया है।

उपभोग में कटौती नहीं होती। ऐसा इसलिए होता है क्योंकि सरकार को उधार देना एच्छिक होता है अतः उधार बचतो (savings) में से दिया जाता है, उपभोग-व्यय में कटौती करके नहीं। परन्तु युद्धकाल में अथवा संकटकालीन अवसरों पर, लोगों को इस बात के लिए प्रेरित करने का दबाव भी डाला जा सकता है कि वे अपने उपभोग में कटौती करें और सरकार को कर्ज दें। इस सम्बन्ध में एक ओर सम्भावना तब हो सकती है जबकि सरकारी कर्जों पर कुछ विशेष लाभ व सुविधायें प्रदान की जाएँ और ऊँची दरों से व्याज दिये जायें। इस स्थिति में, कुछ व्यक्ति और वित्तीय संस्थाएँ इस बात के लिए प्रोत्साहित हो सकते हैं कि फिर वे अधिक बचत करें और उन बचतों को सरकारी बाँडों में निवेश करें। परन्तु आमतौर पर, उधार से उपभोग-व्यय में कोई कमी नहीं हुआ करती।

## (२) विनियोग पर उधार के प्रभाव (Effects of Borrowing on Investment) :

सरकारी उधार विनियोग पर प्रतिकूल प्रभाव डाल सकती है, यद्यपि इसके तटस्थ प्रभाव (neutral effects) भी हो सकते हैं। उदाहरण के लिए, सरकार द्वारा देश के केन्द्रीय बैंक तथा वाणिज्य बैंकों से लिया गया उधार इस प्रकृति का होता है कि उसके द्वारा अतिरिक्त त्रय-शक्ति का निर्माण होता है, अतः इससे विनियोग के लिए उपलब्ध निधियों में कोई कटौती नहीं होती। परन्तु यदि शक्ति व वित्तीय संसाधन और वाणिज्य बैंक भी उन निधियों (funds) में से सरकार को कर्ज देते हैं जो कि विनियोग के लिए अथवा स्टॉक के संचय के लिए रखे जाते तो अवश्य विनियोग-व्यय में कटौती होगी। परन्तु यदि व्याज की दरें अधिक ऊँची नहीं हैं और नये सरकारी बाँडें चालू ऋणपत्रों (existing securities) के मुकाबले कोई विशेष लाभ या सुविधायें प्रदान नहीं करते, तो गैर-सरकारी विनियोग पर उसका कोई प्रभाव नहीं पड़ता।

मान लीजिए, व्याज की दरें ऊँची हैं और सरकारी बाँडों से सम्बन्ध लाभ भी काफी अधिक है; तो इस स्थिति में कम्पनी के शेयरों की माँग घट जायेगी और उसके परिणामस्वरूप स्टॉक और शेयरों की कीमतें भी नीची हो जायेगी। इससे ईक्विटी शेयरों में किये जाने वाले गैर-सरकारी विनियोग में कमी आ सकती है। तथापि, सरकारें, स्वयं अपने हित में ही, नीची व्याज दरों की सस्ती मुद्रा-नीति (cheap money policy) को ही लागू करना पसंद करती है। (क्योंकि इसका अर्थ होता है सरकार पर व्याज का कम भार)। और यदि व्याज की दरें ऊँची भी हों, तो भी व्यक्तियों तथा कम्पनियों द्वारा दिया जाने वाला विनियोग उधार (investment borrowing) कोई विशेष रूप से प्रभावित नहीं होता। एक तो इसलिए क्योंकि विनियोग उधार व्याज की दर की अपेक्षा व्यावसायिक सम्भावनाओं (business prospects) पर तथा विनियोग की लाभोत्पादकता (profitability) (पूँजी की सीमान्त क्षमता) पर निर्भर होता है। दूसरे, पिछली कमाई द्वारा प्राप्त निधियों (funds) से बहुत बड़ी मात्रा में किया गया विनियोग व्याज-दर के प्रति आमतौर पर उदासीन होता है।

तथापि, सम्पूर्ण रूप में, कुछ विशेष परिस्थितियों की छोड़कर सामान्यतः सरकारी उधार गैर-सरकारी विनियोग-व्यय पर कोई प्रतिकूल प्रभाव नहीं डालता। उदाहरण के लिए, व्याज की दरें बहुत ऊँची हो सकती हैं और विनियोग की मात्रा व्याज की दरों पर निर्भर हुआ करती है, अथवा बाँडें ऐसे व्यक्तियों और संस्थाओं को बेचे जा सकते हैं जो कि सरकारी बाँडों को खरीदने के लिए व्यावसायिक विस्तार के लिए रखे अपने धन में कटौती करें। परन्तु ये विशेष परिस्थितियाँ आमतौर पर हुआ नहीं करती। इसके अलावा एक और परोक्ष तरीका हो सकता है जिसके द्वारा सरकारी उधार, विनियोग पर प्रतिकूल प्रभाव डाल सकती है। यह हो सकता है कि सरकारी ऋण की मात्रा में बहुत तेजी से वृद्धि हो, इस स्थिति में विनियोग करने वाली जनता को राष्ट्र का दिवाला निकलने का भय हो सकता है अथवा वह यह सोच सकती है कि इन ऋणों को उतारने के लिए कहीं निकट भविष्य में ही सरकार भारी कर न लगा दे।

दूसरी ओर उधार लेकर लिया गया सरकारी खर्च आमतौर पर विस्तारवादी होता है। जब उधार केवल वाणिज्य बैंकों और केन्द्रीय बैंक से ही लिया जाता है तो अतिरिक्त त्रय-शक्ति का निर्माण होता है और यह अतिरिक्त त्रय-शक्ति (additional purchasing power) ही गैर-सरकारी विनियोजकों को दिये जाने वाले ऋणों एवं उधारों का आधार बन जाती है।

इससे अतिरिक्त, उधार लेकर किये गये सरकारी खर्च से वस्तुओं तथा सेवाओं की अतिरिक्त, माँग उत्पन्न हो जाती है, इसमें सभरण (supply) को यथापूर्व मान लिया जाता है। इसका परिणाम यह होता है कि कीमतों में वृद्धि हो जाती है और लाभ की गुंजाइश भी बड़ जाती है। यदि अर्थ-व्यवस्था पूर्ण रोजगार की स्थिति में नीचे कार्य कर रही होती है तो (अधिक लाभ प्राप्त करने के उद्देश्य से) उससे विनियोग को प्रोत्साहन मिलता है। इस प्रकार जहाँ कराधान में अर्थव्यवस्था को सिकोड़ने की प्रवृत्ति पाई जाती है, वहाँ आधार आमनीर पर अर्थव्यवस्था का विस्तार करता है।

### (३) आय के वितरण पर उधार के प्रभाव (Effects of Borrowing upon Distribution of Income)

वर्ज द्वारा वित्त को व्यवस्था करने का एक परिणाम यह होता है कि जिन लोगों को सरकारी खर्चों से लाभ पहुँचता है उसकी वास्तविक आय अधिक हो जाती है। इसके साथ ही वर्ज-वित्त (loan finance) उन लोगों की वास्तविक आय में कोई कमी नहीं करता जिन्होंने सरकारी बॉण्डों में धन लगाया है। यदि सरकारी व्यय का उद्देश्य है कि निम्न आय वाले वर्गों का अधिक आर्थिक कल्याण हो, तो उसके परिणामस्वरूप असमानताएँ कम हो जायेंगी और लोगों के बीच आय का अधिक समान वितरण हो जायेगा। परन्तु यदि वर्ज-वित्त स्वीति उत्पन्न करता है तो उस सीमा तक, आय के वितरण पर पड़ने वाले उन अच्छे प्रभावों में से कुछ, जिनका हमने ऊपर जिक्र किया है, फनहीन हो सकते हैं। यहाँ एक अन्य विचारणीय बात व्याज की अदायगी है। व्याज की अदायगी का अर्थ है वास्तविक आय का कर दानाओं की ओर से बॉण्ड-धारकों की ओर को स्थानान्तरण (क्योंकि बॉण्ड धारकों को व्याज की अदायगी करने के लिए और बाद में मूल धन चुकाने के लिए सरकार को लोगों पर कर लगाना होता है)। यदि बॉण्ड-धारक (bond holders) तथा करदाता एक ही हैं, आय का विनियोग पुनर्वितरण (net redistribution) नहीं होगा। परन्तु ऐसी स्थिति होनी आवश्यक नहीं है। परिणामस्वरूप, आय का कुछ न कुछ पुनर्वितरण उस समय तक होता रहता है जब तक कि कर-दाना और बॉण्ड-धारक भिन्न-भिन्न वर्गों से सम्बन्ध रखते हैं।

### (४) विदेशी ऋणों का प्रभाव (Effect of Foreign Loans) :

विदेशी ऋण उपभोग तथा विनियोग अनुकूल प्रभाव डाल सकते हैं। विदेशी ऋण वस्तुओं के आयात की वित्तीय व्यवस्था के वास्ते लिये जाते हैं जिससे कि आयात की वस्तुओं के लिए निर्यात के रूप में तुरन्त ही अदायगी किये बिना ही उन्हें प्राप्त किया जा सके। यदि विदेशी (foreign imports) में उपभोक्ता वस्तुएँ (consumer goods) सम्मिलित हैं तो उससे ऐसा कोई भी स्वीति सम्बन्धी दबाव कम हो जाता है जो कि वस्तुओं की कमी के कारण उत्पन्न हो सकता है। दूसरी ओर मशीनरी, औद्योगिक कच्चे माल तथा तकनीकी जानकारी के आयात का यह अनुकूल प्रभाव पड़ता है कि देश में औद्योगीकरण की गति तेज हो जाती है। यदि विदेशी ऋण मुद्रा की वित्तीय व्यवस्था के लिए अथवा सेना का आधुनिकीकरण करने के लिए प्राप्त किये जाते हैं, तो स्पष्टतः वे देश के विनियोग पर कोई प्रभाव नहीं डालते।

जब विदेशी ऋण लिये जाते हैं तो उनके द्वारा विदेशी मुद्रा की माँग कम हो जाती है। परन्तु व्याज की अदायगी करने के लिए और बाद में मूलधन की वापसी के लिए अधिकाधिक निर्यात (export) बढ़ाने पड़ते हैं। इससे फलस्वरूप, वास्तविक जीवन-स्तर में गिरावट सम्भव हो सकती है।

### सरकारी सार्वजनिक ऋण के प्रभाव (Effects of Public Debt)

हमें सरकारी उधार (public borrowing) से आर्थिक प्रभावों और सरकारी ऋण (public debt) के आर्थिक प्रभावों के अन्तर को स्पष्ट रूप से समझ लेना चाहिए। उधार (borrowing) निधियाँ (funds) प्राप्त करने की विधि का सूचक होता है और यह सरकार को उपलब्ध सार विकल्पों में से एक है—अन्य स्रोत हैं कराधान, सरकारी उद्यमों के लाभ और मुद्रा

का निर्माण । अतः उधार के प्रभाव सरकारी खर्चों के उन कार्यक्रमों पर पड़ते हैं जिनकी वित्तीय व्यवस्था उधार लेकर की जाती है, ये प्रभाव उन प्रभावों से भिन्न होते हैं जो कराधान के वित्त से किये जाने वाले सरकारी खर्चों के ऐसे ही कार्यक्रमों पर पड़ते हैं । दूसरी ओर, सरकारी ऋण के प्रभाव अर्थव्यवस्था (economy) पर पड़ने वाले उन प्रभावों के सूचक होते हैं जो कि सरकारी ऋण की विद्यमानता से तब उत्पन्न होते हैं जबकि वह खर्च कर दिया जाता है ।

**सरकारी ऋण और उपभोग (Public Debt and Consumption) :**

सरकारी ऋण की विद्यमानता (existence) का उपभोग पर बड़ा महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ता है । जिन लोगों के पास सरकार की अदायगी के दायित्व को प्रकट करने वाले सरकारी बॉण्ड होते हैं वे उन्हें अपना व्यक्तिगत धन (personal wealth) समझते हैं ।<sup>4</sup> यह धन उस साम्य उत्पन्न नहीं होता, यदि सरकार अपने खर्चों की वित्तीय व्यवस्था कराधान के द्वारा करने का निर्णय करती । फिर, बॉण्ड धारक यह भूल जाते हैं कि बॉण्ड अतिरिक्त कराधान के रूप में करदाताओं के समान ही उन पर दावों के सूचक होते हैं । इसका परिणाम यह होता है कि सरकारी बॉण्डों को धारण करने से लोगों को न केवल अपनी अदायगी का अधिक प्रतिशत खर्च करने की वृत्ति अपनी आमदनी से भी अधिक खर्च करने की प्रेरणा मिलती है क्योंकि वे जानते हैं कि अपने फालतू खर्च की अदायगी के लिए वे बॉण्डों को बेच सकते हैं । फलस्वरूप, सरकारी ऋण का निःशुद्ध प्रभाव यह होता है कि उपभोग पर खर्च की जाने वाली कुछ आय के प्रतिशत में वृद्धि हो जाती है और इस प्रकार उनका अर्थव्यवस्था पर विस्तारवादी प्रभाव पड़ता है ।

**सरकारी ऋण और तरलता अथवा नकदीपन (Public Debt and Liquidity) :**

सरकारी ऋण का प्रतिनिधित्व बॉण्ड करते हैं जो कि तरलता से वेचनीय (negotiable) होते हैं । जिनके पास बॉण्ड होते हैं उनके पास अत्यन्त वेचनीय तथा अत्यन्त तरल अथवा नकदी किस्म की परिसम्पत्ति (asset) होती है । जब भी कभी व्यक्ति को किसी भी कार्य के लिए सौदा के लिए अथवा ऐहतियाती (precautionary) अथवा सट्टे के दृष्टिकोण से—अधिक धन की आवश्यकता होती है वे बड़ी आसानी से अपने बॉण्डों को नकदी में बदल सकते हैं । इस प्रकार परिसम्पत्तियों की सबसे अधिक नकदी किस्म की विद्यमानता के लिए सरकारी ऋण ही उत्तरदायी है । अत्यधिक तरल सरकारी बॉण्डों का एक अन्य महत्वपूर्ण प्रभाव वाणिज्य बैंकों की स्थिति पर पड़ता है । वाणिज्य बैंकों के पास बड़ी मात्रा में सरकारी बॉण्ड होते हैं जो कि आवश्यकता के समय नकदी में परिणत किये जा सकते हैं । स्थिति के समय में, किसी देश का केन्द्रीय बैंक वाणिज्य बैंकों की नकद आरक्षित (cash reserves) को कम करने के लिए बैंक-दर का उपयोग कर सकता है, खुले बाजार की कार्यवाहियाँ कर सकता है तथा अन्य उपायों का प्रयोग कर सकता है, और इस प्रकार उनके साख-विस्तार (credit expansion) को कम करता है ।<sup>5</sup> परन्तु वाणिज्य बैंक सरकारी बॉण्डों को बेचकर अपनी नकद आरक्षित निधियों में वृद्धि कर सकते हैं ।

**सरकारी ऋण तथा निवेश (Public Debt and Investment) :**

यह स्पष्ट नहीं है कि विनियोग पर सरकारी ऋण का क्या प्रभाव पड़ता है । दो ऐसे प्रभाव अवश्य दिखाई देते हैं जो परस्पर विरोधी हैं एक ओर तो सारी मात्रा में सरकारी ऋणों की विद्यमानता से तथा बाद में उनको चुकाने के लिए कराधान की सगाई जाने वाली ऊँची दरों से विनियोजकों के मन में एक भय तथा बड़ी अनिश्चितता उत्पन्न हो जाती है । इसके अतिरिक्त, बड़े ऋणों की विद्यमानता से, जिनमें कि व्याज की भारी अदायगियाँ करनी पड़ती हैं,

4. वास्तव में अन्य बॉण्डों के समान ही सरकारी बॉण्ड भी केवल दावे (claims) मात्र ही होते हैं और वास्तविक धन (real wealth) से भिन्न होते हैं । वे व्यक्तिगत दृष्टिकोण से तो धन नहीं हैं क्योंकि एक-दूसरे पर किये जाने वाले दावे अन्त में समाप्त हो जाते हैं ।
5. यह बात स्मरण रखनी चाहिए एक सीमा से अधिक बैंक-ऋण अथवा उधार स्फीतिजनक हो जाते हैं । इस स्थिति में केन्द्रीय बैंक अन्य बैंकों की नकदी की मात्रा को कम करने के लिए अनेक कार्यवाहियाँ कर सकता है ताकि वे बैंक उस समय अपनी साख (credit) को सिकोड़ सकें जब वे धन की कमी महसूस कर सकते हों ।

इस बात की सम्भावना हो सकती है कि सरकार पूँजी कर (capital levy) लागू करे अथवा ऋण-नकार (debt repudiation) के तीव्र तरीके काम में लाएँ। इन सबका दीर्घकालिक विनियोगी पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है। दूसरी ओर, बड़ी मात्रा में सरकारी ऋणों की विद्यमानता से सरकार की व्याज की नीची दर बनाये रखने के लिए इसलिए बाध्य हो जाती है ताकि वह अपने व्याज के दायित्वों (interest obligations) को न्यूनतम सम्भव मात्रा में रख सके। उसके परिणामस्वरूप, उधार और विनियोग प्रोत्साहित होते हैं। इस प्रकार, यह बात स्पष्ट रूप से कहनी कठिन है कि सरकारी ऋण की विद्यमानता विनियोग को प्रोत्साहित करेगी अथवा हतोत्साहित।

### सरकारी ऋण तथा उत्पादन (Public Debt and Production)

अब हम उत्पादन पर सरकारी ऋण के प्रभावों का अध्ययन करेंगे और वह भी डास्टन की उन तीन कसोटियों का उपयोग करके जिन पर कि उत्पादन निर्भर होता है। काम करने, बचत करने तथा विनियोग करने की क्षमता में उस समय तो वृद्धि होती है जबकि या तो निधियाँ (funds) बेकार पड़ी हों, अथवा सरकार (विकास प्रयोजनाओं के द्वारा उत्पादकता (productivity) में वृद्धि करने के लिए बैंकों से लिये गये उधार का उपयोग करती है। फिर, मजदूरी पर (उनकी शिक्षा स्वास्थ्य आवास तथा जल-सुविधाओं आदि पर) जो धन खर्च किया जाता है उससे मजदूरी की काम करने की योग्यता बढ़ती है। लेकिन फिर, ऋणों की अदायगी करने अथवा व्याज का भुगतान करने के लिए जो कर लगाये जाते हैं वे काम करने तथा बचत करने की योग्यता पर प्रतिकूल प्रभाव डालते हैं।

जहाँ तक काम करने तथा बचत करने की इच्छा का सम्बन्ध है। सरकारी ऋण सामान्यतः इसका कम करता है। सरकारी ऋण, सरकारी बॉण्डों में विनियोग का एक सुरक्षित एवं स्थायी स्रोत प्रदान करके बचतों को प्रोत्साहित कर सकता है। परन्तु मूलधन तथा व्याज को चुकाने के लिए लगाया गया कराधान (taxation) बचतों को हतोत्साहित करता है। इसके अतिरिक्त, सरकारी बॉण्डों के धारकों द्वारा व्याज की प्राप्ति उनकी काम करने तथा बचत करने की इच्छा को एक सीमा तक कम कर सकती है।

अन्त में, जहाँ तक साधनों के अन्तरण अथवा विज्ञान-परिवर्तन (diversion) का प्रश्न है, सरकारी ऋण द्वारा निधियों (funds) का उपभोग ऐसे खर्चों में किया जाता है जिन्हें आवश्यक तथा उपयोगी समझा जाता है बमुकामले उस स्थिति के यदि उन निधियों को अन्य प्रकार से खर्च किया जाता। यदि बेकार पड़ा हुआ धन रेलों, सिंचाई तथा बिजली की प्रयोजनाओं आदि के विकास के लिए अन्तरित कर दिया जाता है तो उसे न्यायोचित ही कहा जायेगा। यह बात उस स्थिति में होती है जबकि बैंकों से लिये गये उधार का उपयोग स्थायी तथा उत्पादक परि-सम्पत्तियों के निर्माण के लिए किया जाता है। साधनों का शत अन्तरण अथवा विज्ञान-परिवर्तन केवल तब होता है जबकि ऐसी निधियों को, जिनका कि अन्य स्थिति में उत्पादन उद्यमों में उपयोग हो सकता था, प्रतिरक्षा (defence) पर व्यय कर दिया जाता है। परन्तु इस सम्बन्ध में कोई भी निर्णय परिस्थितियों देखकर ही किया जाना चाहिए।

यह कहा जा सकता है कि डास्टन द्वारा दिये गए तर्कों के आधार पर, सरकारी ऋण प्रत्येक स्थिति में उत्पादन, आय तथा रोजगार को बढ़ाने की दृष्टि से अनुकूल होता है।

### आन्तरिक और बाह्य ऋण के प्रभाव (Effects of Internal and External Debt)

साधारणतया आन्तरिक ऋण काफी महत्वपूर्ण माने जाते हैं परन्तु पिछली कुछ दशकियों (decades) में अल्पविकसित देशों ने विदेशी स्रोतों से भी काफी ऋण लिया है। ये ऋण अन्तर्राष्ट्रीय बैंक, अन्य एजेंसियों तथा सरकारों से लिये गये हैं कभी-कभी विदेशी ऋण अदायगी शेष (balance of payment) की अस्थायी कठिनाइयों को दूर करने के लिये भी लिये जा सकते हैं परन्तु अधिकांश मामलों में ये आर्थिक विकास के लिए, लिये जाते हैं। विकासशील देशों के लिये विदेशी ऋणों का विशेष रूप से महत्व होता है क्योंकि इन देशों में विदेशी मशीनरी तथा कच्चे माल की माँग अधिक होती है और उनकी अदायगी के लिए इनके पास पर्याप्त मात्रा में निर्यात करने की व्यवस्था

करों को लागू करने वाले अधिकारी एवं कर्मचारी वर्ग के व्यवहार से यह हो सकता है कि करदाता स्वयं को असन्तुष्ट एवं घिघ्र अनुभव करे। करदाताओं की शिकायतों का शीघ्रता के साथ न्यायपूर्ण निपटारा कर-पद्धति का एक ऐसा विशिष्ट एवं महत्वपूर्ण पहलू है जो कुशल प्रशासन की तथा कर-दाताओं का नैतिक स्तर (morale) बनाये रखने की सामान्य समस्या के हल में बड़ा सहायक सिद्ध हो सकता है।

(IV) कर ढाँचे में अनुकूलता (Adaptability) जिससे कि अर्थव्यवस्था की बदलती हुई आवश्यकताएँ पूरी की जा सकें :

एक अच्छी कर-पद्धति की रचना इस प्रकार की जानी चाहिए कि वह अर्थव्यवस्था की कुछ मूलभूत आवश्यकताओं अथवा लक्ष्यों को पूरा कर सके। अर्थात् अर्थव्यवस्था की बदलती हुई आवश्यकताओं की पूर्ति कर सके। सन् १९३० की मन्दी के समय से ही कुछ ऐसी समस्याओं की ओर विशेष ध्यान दिया जाने लगा है—जैसे कि आर्थिक उतार-चढ़ावों (economic fluctuations) पर नियन्त्रण, पूर्ण रोजगार की स्थापना, धिरकासीन गतिहीनता (secular stagnation) की प्रवृत्तियों को रोकना और युद्धकाल अथवा प्रतिरक्षा सम्बन्धी सङ्कटकाल में मुद्रा स्फीति (inflation) पर नियन्त्रण। एक उन्नत अर्थव्यवस्था में पूर्ण रोजगार तथा आर्थिक स्थिरता सरकारी नीति के महत्वपूर्ण लक्ष्य होते हैं। वहाँ एक पिछड़ी अल्पविकसित अर्थव्यवस्था में आर्थिक विकास को महत्वपूर्ण माना जाता है।

### विकासोन्मुख अर्थव्यवस्था में कर-पद्धति (Tax System in a Developing Economy)

अच्छी कर-पद्धति की जिन विशेषताओं का ऊपर उल्लेख किया गया है, वैसे तो वे एक विकसित (developed) परन्तु विकासोन्मुख अर्थव्यवस्था में समान रूप से लागू होनी चाहिए। अर्थव्यवस्था तथा विकासोन्मुख अर्थव्यवस्था की समस्याएँ तथा कठिनाइयाँ कुछ इस प्रकार की होती हैं कि उसमें, अनिवार्यतः ही एक भिन्न प्रकार की कर-पद्धति अपनानी पड़ती है। एक पिछड़ी अर्थव्यवस्था (backward economy) की सबसे बड़ी आवश्यकता यह होती है कि उत्पादन के निम्न स्तर एवं निर्धनता के उच्चस्तर के दुष्चक्र (vicious circle) को तोड़ा जाए और समर्थ माँग (effective demand) के स्तरों को ऊँचा उठाया जाय तथा इसके द्वारा उत्पादन रोजगार तथा आय के स्तरों में भी वृद्धि की जाय। यह वह स्थिति होती है जिसमें कि सरकार को महत्वपूर्ण भाग बढ़ा करना होता है। कराधान तथा सरकारी व्यय का सावधानी के साथ उपयोग करके, सरकार तीव्रगति से आर्थिक विकास तथा आय का श्रेष्ठतर वितरण कर सकती है और ऐसा करके जनता के आर्थिक कल्याण में वृद्धि कर सकती है।

“एक अच्छी कर नीति, अनिवार्यतः एक व्यापक आर्थिक नीति का ही एक भाग होती है।” एक विकासोन्मुख देश (developing country) में कर-नीति (tax policy) का उपयोग आर्थिक विकास की गति को तेज करने में किया जाना चाहिए। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये कर पद्धति के द्वारा लोगों में काम करने, बचत करने तथा विनियोग करने की प्रेरणाएँ उत्पन्न की जानी चाहिए जिससे कि आर्थिक विकास में मदद मिल सके। एक अल्पविकसित देश में चूँकि मूल समस्या पूँजी की कमी की तथा पूँजी निर्माण की धीमी दर की होती है, अतः कर-नीति, और इसी उद्देश्य के लिए, सरकार की सामान्य आर्थिक नीति का निर्देशन इस प्रकार किया जाना चाहिए कि वह लोगों को जोखिम उठाने तथा अधिक विनियोग (invest) करने के लिये प्रोत्साहित करे, तथा उनमें यह भावना उत्पन्न करे कि उनके प्रयत्नों का पुरस्कार अवश्य मिलेगा और इस प्रकार पूँजी के निर्माण में सहायता करे। कराधान को केवल राजस्व की प्राप्ति का साधन ही नहीं माना जाना चाहिए, अपितु यथासम्भव बचत तथा विनियोग के स्तरों को ऊँचा उठाने तथा उनका पोषण करने का साधन भी माना जाना चाहिए। अतः कराधान के द्वारा ऐसी व्यवस्था की जानी चाहिए कि “उन सब लोगों को, जो बचत करते हैं, विनियोग करने की प्रभावपूर्ण प्रेरणाएँ (incentives) मिलें और जो पहले से ही विनियोग में रुचि रखते हैं उन्हें उत्पादक उद्यमों में (productive enterprises) में और अधिक विनियोग करने का प्रोत्साहन मिले।”

## बाह्य अथवा बाहरी अथवा विदेशी ऋण का प्रभाव (Burden of External Debt)

एक अर्थ में तो विदेशी ऋण का भार बैसा ही होता है जैसा कि आन्तरिक अथवा देशी ऋण का, अर्थात् सरकार के अतिरिक्त कराधान के द्वारा ही उसकी अदायगी करनी पड़ती है। परन्तु देशी ऋण में जहाँ व्याज की अदायगियाँ तथा ऋणों की वापसियाँ देश के ही लोगों को प्राप्त होनी हैं। वहाँ विदेशी ऋण की स्थिति में वे विदेशियों को मिलती हैं। अन्य अर्थ में, बाह्य ऋण का कुल द्रव्य-भार अधिक होता है कि इसमें अतिरिक्त स्थानान्तरण की समस्या (additional transfer problem) होती है, अर्थात् विदेशी ऋण का भुगतान करने के लिए सरकार को आवश्यक मौद्रिक साधनों (monetary resources) की खोज करनी पड़ती है और इसके लिए अनिश्चित विदेशी मुद्रा की भी तलाश करनी पड़ती है (क्योंकि वहरहाल विदेशियों को तो उनकी अपनी मुद्रा में ही अदायगियाँ करनी होनी हैं)। अतः इस स्थानान्तरण की समस्या के कारण यह आवश्यक हो जाता है कि ऋण की अर्वाधि में व्यापार-सन्तुलन (balance of trade) में अनुकूल सुधार किये जाएँ। अन्य शब्दों में, विदेशी की व्याज तथा भूलघन की नियमित अदायगी तभी सम्भव हो सकती है जबकि निर्यात मूल्य आयात-मूल्यों से कम से कम रहने तो अधिक हो जितने कि ऋणों से उत्पन्न दायित्व (obligation) है।

यह कहा जाता है कि देशी ऋण से, सामान्यतः, अर्थव्यवस्था पर कोई निवल भार (net burden) नहीं पड़ता बल्कि उसमें तो राष्ट्रीय आय का केवल पुनर्वितरण होता है। परन्तु विदेशी से लिये हुए ऋण अर्थव्यवस्था को दरिद्र बनाते हैं। विदेशों की व्याज की अदायगी और ऋण की वापसी का अर्थ होना है राष्ट्रीय आय का समवर्ती शोषण (corresponding exhaustion), और इससे देश के विदेशी विनिर्भर के साधनों की तथा स्वर्ण की माँग बढ़ जाती है। यह वही स्थिति है जिसे कि अभी पीछे स्थानान्तरण समस्या कहा गया था। परन्तु सत्यता यह है कि हमारे अर्थव्यवस्था में दरिद्रता जैसी कोई बात पैदा नहीं होती। वास्तव में जो होता है वह यह, कि प्रारम्भ में जब विदेशी ऋण लिये गये थे तो वे मशीनरी, कच्चे माल तथा अन्य आवश्यक वस्तुओं के रूप में देनदार देश (debtor country) में प्रविष्ट हुए थे जिनके लिए उस समय कोई समवर्ती निर्यात नहीं किये गये थे। कुछ समय बीतने के पश्चात्, देनदार देश इस बात का प्रबन्ध करता है कि वह आयात के मुकाबले अपने निर्यात की मात्रा बढ़ाये जिससे कि विदेशी ऋणों का भुगतान किया जा सके। इसमें, अर्थव्यवस्था के शोषण हान जैसी अथवा उसके दरिद्र होने जैसी कोई बात नहीं है अपितु वास्तविकता यह है कि वस्तुओं के लिए वस्तुएँ अदा की जाती हैं। परन्तु यदि विदेशी ऋण का उपयोग प्रारम्भ में ही मुद्रा के खर्चों को पूरा करने के लिए कर लिया गया तो अवश्य वह फलहीन ऋण (dead weight debt) बन जायेगा। निर्यात-वैशी (export surplus) के द्वारा ऋण की अदायगी भूतकाल में किये गये वस्तुओं और सेवाओं के उस आयात को रद्द नहीं करती जिसका देश की उत्पादन-क्षमता पर प्रभाव पड़ा था। इस स्थिति में, मुद्रा-कालीन ऋण की अदा करने के लिए निर्यात-वैशी (export surplus) से अवश्य देनदार देश के नागरिक वस्तुओं और सेवाओं की कुछ मात्रा से वंचित हो जायेंगे। यह विदेशी ऋण का प्रत्यक्ष वास्तविक भार (net direct real burden) होगा।

इसके बावजूद, एक स्थिति ऐसी है जिसमें विदेशी ऋण देनदार देश के लिए परेशानी का कारण बन सकता है। निर्यात-वैशी (export surplus) के निर्माण को आवश्यक बनाने वाली स्थानान्तरण-समस्या का अर्थ "देश की आयात करने की भावी क्षमता का शोषण" जो कि विकास की दृष्टि से बड़े महत्व की होती है। परन्तु यदि विदेशी ऋण केवल तभी लिए जाएँ जबकि ऐसा करना पूर्णतया आवश्यक हो गया हो तथा आन्तरिक श्रोतों का यथासम्भव उपयोग कर लिया गया हो, और यदि विदेशी ऋण का उपयोग कुल राष्ट्रीय उत्पादन को बढ़ाने में किया जाए, विशेष रूप से ऐसी वस्तुओं का उत्पादन जिनकी निर्यात के लिए आवश्यकता हो, तो ऐसा कोई कारण नहीं कि देनदार देश (debtor country) को भविष्य में किसी प्रकार की हानि उठानी पड़े।

एक अल्पविकसित देश जो अपने मूलभूत उद्योगों तथा सामाजिक व आर्थिक कार्यक्रमों के विकास के लिए विदेशों से उधार लेता है उसे प्राप्त होने वाले लाभ ऋण की अदायगी के भार से अधिक होते हैं। इस प्रकार, विकास कार्यों के लिए लिया जाने वाला विदेशी कर्ज भार नहीं है।

नहीं होती। अतः इन देशों को लगातार अदायगी शेष की प्रतिकूल परिस्थितियों एवं विनिमय-दर (exchange rate) की कठिनायियों का सामना करना पड़ता है। विदेशी ऋण लेने या न लेने के बारे में लोगों में काफी भ्रम (confusion) तथा पूर्वाग्रह (prejudice) पाया जाता है अतः यहाँ आन्तरिक व बाह्य ऋणों की तुलना करना उचित होगा।

**आन्तरिक ऋणों का भार (Burden of Internal Debt) :**

आन्तरिक ऋण की स्थिति में समाज पर, सम्पूर्ण रूप से (as a whole) कोई प्रत्यक्ष द्रव्य-भार (direct money burden) नहीं पड़ता क्योंकि ब्याज की अदायगियाँ और उनकी पूर्ति के लिए कराधान केवल एक वर्ग के व्यक्तियों की ओर से दूसरे वर्ग की ओर की क्रय-शक्ति का केवल स्थानान्तरण-मात्र होता है। यदि बाण्ड धारक तथा करदाता एक ही हैं तो उम सीमा तक यह हो सकता है कि समाज पर कतई भी शुद्ध भार (net burden) न पड़े। परन्तु यदि बाण्ड-धारक और कर-दाता आय के विभिन्न वर्गों से सम्बन्ध रखते हैं तो उस स्थिति में अवश्य समाज में लोगों के विभिन्न वर्गों के बीच आय के वितरण में परिवर्तन होगा।

आन्तरिक ऋण एक भार है और कहना बड़ा तर्कहीन है कि आन्तरिक ऋणों का कतई कोई भार नहीं पड़ता। सर्वप्रथम तो, ऋण का उद्देश्य ही विचारणीय है। उत्पादक उद्यमों अथवा विनियोग की वित्तीय व्यवस्था करने के लिए जो ऋण लिये जाते हैं वे उस विनियोग के लाभों में से अदा किये जाते हैं। दूसरी ओर, युद्ध की वित्तीय-व्यवस्था के लिए जो ऋण लिये जाते हैं वे फलहीन ऋण (dead weight debt) कहलाते हैं और उनकी अदायगी कराधान द्वारा की जाती है। उक्त पहले उदाहरण में स्पष्ट है कि कोई भार नहीं पड़ता। पर वह भी कहा जाता है कि दूसरे उदाहरण में भी इसलिए कोई भार नहीं पड़ता क्योंकि कराधान के द्वारा जो भार पड़ता है वह उन लाभों से समाप्त हो जाता है जो कि सरकार द्वारा ब्याज की अदायगियाँ करने से प्राप्त होते हैं।

दूसरे, जैसा कि पहले कहा जा चुका है, सरकारी ऋण का वास्तविक भार (real burden) पड़ता है या नहीं, यह एक तो उन लोगों की किस्म (type) पर निर्भर होता है जिनके पास बाण्ड होते हैं और जो ब्याज की अदायगियाँ प्राप्त करते हैं; और दूसरे उन लोगों की किस्म पर जो कर अदा करते हैं। चूँकि अधिकांश मामलों में सरकारी बाण्डों के धारक (holders) तो उच्च आय वाले वर्गों के लोग होते हैं किन्तु कर-दाता धनी भी होते हैं और निर्धन भी, अतः समाज के भार में शुद्ध (net) वृद्धि होती है।

तीसरे, ऋण की अदायगी का वास्तविक भार निश्चित रूप से उससे अधिक होता है जितना कि उसके बारे में पहले अनुमान लगाया जाता है। उदाहरण के लिए, सरकार द्वारा उन लोगों के लाभ के लिए, (जो अदायगी प्राप्त करते हैं) और जो निष्क्रिय (passive) तथा बैकार पड़े रहते हैं तथा बड़े होते हैं, उन लोगों पर कर लगाये जाते हैं जो उत्पादी, देशभक्त, सक्रिय (active) और परिश्रमी होते हैं।

चौथे, युद्धकाल में जब ऋण लिया जाता है तो (ऊँची कीमतों के कारण) मुद्रा का मूल्य कम होता है। किन्तु बाद में युद्ध के पश्चात् जबकि कीमतें आमतौर पर गिरती हैं तो वे लोग, जो सरकारी बाण्डों के स्वामी होने के कारण ब्याज की आय प्राप्त करते हैं, वास्तविक आय की दृष्टि से लाभ में रहते हैं।

अन्त में, ब्याज की अदायगी तथा ऋण की वापिसी के लिए कर लगाने पड़ते हैं जो काम करने तथा बचत करने की योग्यता तथा इच्छा को प्रभावित करते हैं। अनावर्ती पूँजी कर (capital levy) लगाकर अथवा कुछ अत्यधिक आरोही (highly Progressive) कर लगाकर जितनी भी जल्दी ऋणों की वापिसी कर दी जाती है उतना ही समाज के लिए वह अच्छा होता है। तथापि, यह आवश्यक है कि ऋण की वापिसी अदायगी की व्यवस्था ऐसे तरीके से और ऐसे समय में की जानी चाहिए कि उत्पादन पर उसका कोई प्रतिकूल प्रभाव न पड़े।

इस प्रकार, स्पष्ट है कि आन्तरिक अथवा देशी ऋण भी भार डालता है। यह कहना, कि आन्तरिक ऋण का देश की अर्थव्यवस्था पर कोई भार नहीं पड़ता है, सैद्धांतिक रूप से तर्कहीन और व्यावहारिक दृष्टि से अवास्तविक है।



ऋण इसका एक अच्छा उदाहरण है—तब तो जितनी भी बत्ती इसको अदा कर दिया जाए, सरकार तथा जनता के हित में उतना ही अच्छा होता है।

सरकार अपने ऋणों का निपटारा करने के लिए भिन्न-भिन्न तरीके अपनाती है। इनमें से कुछ तरीके तो बहुत तीव्र हैं—जैसे कि ऋण-नकार (repudiation of debt) जबकि कुछ अन्य तरीकों में ऋण का शोधन बिल्कुल होता ही नहीं, अपितु एक ऋण की सहायता से दूसरे ऋण का अदा कर दिया जाता है। अब हम उन अनेक तरीकों का विवेचन करेंगे जो सरकार को अपना ऋण चुकाने के लिए उपलब्ध होते हैं।

### (१) ऋण से इन्कारी अथवा ऋण-निषेध (Repudiation of Debt) :

ऋण-नकार का अर्थ है कि सरकार अपने दायित्वों (obligations) को स्वीकार नहीं करती और ब्याज तथा मूलधन, दोनों ही की अदायगी से इन्कार करती है। इन्कारी का अर्थ ऋण को पूर्णतः न चुकाना ही नहीं है बल्कि उसे नष्ट करना भी है। सामान्यतः एक सरकार अपने ऋणों की अदायगी से इन्कार नहीं करती क्योंकि ऐसा करने से सरकार में सामान्य जनता का विश्वास हिल जाता है। तथापि, चरम परिस्थितियों में, कोई भी सरकार अपने आन्तरिक अथवा बाह्य ऋण-दायित्वों से इन्कार करने को बाध्य हो सकती है। उदाहरण के लिए, आन्तरिक रूप में, हो विदेशी विनिमय की कठिनाइयाँ उसके सामने मुँह बाये खड़ी हो। आमतौर पर, सरकार अपने अर्थात् वे लोग जिन्होंने सरकार को उधार दिया था, सरकार के विरुद्ध खड़े हो जाते हैं। तथापि, अपने विदेशी ऋण दायित्वों से मुक्त होने का प्रलोभन कभी-कभी सरकार में बड़ी इच्छा से पाया जा सकता है। ऋणों के निपटारे के इन सभी तरीकों में ऋण-नकार का तरीका सबसे अधिक तीव्र है, वास्तव में इसका अर्थ है ऋण का बिल्कुल ही शोधन न करना।

### (२) ऋणों का परिवर्तन अथवा बदली (Conversion of Loan)

ऋणों के शोधन अथवा प्रतिदान (redemption) का एक अन्य तरीका ऋणों की बदली का है, अर्थात् इसके अन्तर्गत एक पुराना ऋण नये ऋण में परिवर्तित कर लिया जाता है। ऋणों की बदली का आशय निम्न परिस्थितियों में लिया जा सकता है :—

(क) जब ऋण के शोधन के समय पर सरकार के पास आवश्यक धन न हो और,

(ख) जब ब्याज की चालू दर उस दर से नीची होती है जिससे कि अपने वर्तमान ऋणों का ब्याज चुका रही है। ऐसा करके सरकार अपनी ब्याज की अदायगियों को कम कर सकती है। ऋण की बदली हमेशा नये कर्म लेकर की जाती है। अतः उससे सरकारी ऋण के परिणाम (volume) में कोई कमी नहीं होती। अतः वस्तुतः ऋण की बदली को ऋण का शोधन नहीं कहा जा सकता।

कभी-कभी ऋण की वापसी (refunding of debt) और ऋण की बदली (conversion of debt) के बीच भेद किया जाता है, यद्यपि कभी-कभी दोनों का एक ही अर्थ में प्रयोग किया जाता है। स्पष्ट कहा जाए तो ऋण की वापसी कम ब्याज वाले नये ऋण द्वारा अधिक लेकर पुराने ऋण की अदायगी। दूसरी ओर बदली का अर्थ है—ब्याज की दर तथा अन्य बातों में परिवर्तन। उदाहरणार्थ, ऋण की शोधन-तिथि पर सरकार अपने वर्तमान बॉण्ड-धारकों को पट्ट दे सकती है कि वे या तो वे अपना रुपया नवद से लें अथवा वे अपने पुराने बॉण्डों को नये बॉण्डों में बदल लें। गौटेत्तोर पर, ऋण की वापसी और ऋण की बदली एक ही बात है।

### (३) क्रमिक बॉण्ड शोधन या प्रतिदान (Serial Bond Redemption) :

सरकार ये निश्चय कर सकती है कि वह पहले जारी किये गए बॉण्डों का कुछ भाग प्रति वर्ष अदा करती रहे। अतः ऐसी व्यवस्था की जा सकती है कि सरकारी ऋण का कुछ भाग

वर्तक एक लाभदायक उद्यम है। यह बिल्कुल वैसा ही होता है जैसा कि विकास कार्यों के लिए लिया जाने वाला आन्तरिक ऋण।

क्या कोई देश सरकारी ऋण में दिवालिया हो सकता है? (Can a Country Become Bankrupt Through Public Debt?)

कभी कभी, लोग यह सोचते हैं कि लगातार बढ़ते हुए सरकारी ऋण से राष्ट्र दिवालिया हो सकता है। यह बात आंशिक रूप से सत्य है और आंशिक रूप से गलत। यदि दिवालियेपन (bankruptcy) का अर्थ है, उधार लिये हुए धन की लौटाने में असमर्थता, तब तो एक देश कभी दिवालिया नहीं हो सकता, चाहे उसका आन्तरिक ऋण कितना ही अधिक क्यों न हो जाए। सरकार अधिक कराधान द्वारा अथवा नोट छापकर सदा ही अपने दायित्वों को पूरा कर सकती है। सरकार को इस बात की भी झूट होती है कि भारी मात्रा में अनावर्ती पूँजी कर (capital levy) लगा दे। और एक झटके में ही ऋणों का मुचलान कर दे। यहाँ तक कि यदि सरकारी ऋण से इन्कार भी हो जाए, यद्यपि ऐसा होना नैतिक दृष्टि से उचित नहीं है, तो भी उससे कोई फर्क नहीं पड़ता, क्योंकि जो लोग सरकार से ब्याज प्राप्त करते हैं, आखिरकार उन्हें ही तो इसलिये कर देने पड़ते हैं जिससे कि सरकार ब्याज अदा कर सके। इस स्थिति में क्या यह अच्छा नहीं होगा कि ऋणों को बिल्कुल ही समाप्त कर दिया जाए अथवा कम से कम उनकी मात्रा घटा दी जाये जिससे कि ब्याज की अदायगियाँ तथा साथ ही साथ कर उसी अनुपात में कम हो जाएँ? किसी भी स्थिति में, सरकार अपने आन्तरिक ऋण के कारण दिवालिया नहीं होगी। तथापि, ऐसी परिस्थितियाँ हो सकती हैं जब कोई सरकार विदेशों के प्रति अपने ऋण-दायित्वों को पूरा करने में असमर्थ हो जाए। जब विदेशी ऋणों का ब्याज और ऋण की अदायगी की घनराशि काफी बड़ी हो जाती है और जब अनेक कारणों से पर्याप्त मात्रा में निर्यात-वैशि (export surplus) का निर्माण नहीं हो पाता, तो हो सकता है कि देनदार देश की सरकार अपने ऋण-दायित्वों को पूरा करने में असमर्थ हो जाए। इस स्थिति में, वह या तो ऋणों को स्वीकृत करने की माँग कर सकती है अथवा पुनः ऋणों को अदा करने के लिए नये ऋण ले सकती है। केवल अत्यन्त घोर स्थितियों में ही, वह विदेशी ऋणों से इन्कार कर सकती है। ऋण-नकार (debt repudiation) एक अत्यन्त तीव्र कार्यवाही है क्योंकि इससे देश अन्तर्राष्ट्रीय पूँजी बाजार में अपनी साख खो देता है और फिर विदेशी स्रोतों से उसे कभी उधार नहीं मिलता।

**निष्कर्ष (Conclusion) :**

अतः यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि उधार, चाहे वह देशी हो या विदेशी, अनेक लाभ प्रदान करता है। परन्तु यह समाज पर भार डालता है—वास्तविक एवं मौद्रिक, दोनों ही रूपों में और प्रत्यक्ष रूप से भी एवं परोक्ष रूप से भी। चूंकि विदेशी ऋणों के मामले में अतिरिक्त लाभ उठाना पड़ता है, अतः ऐसे ऋणों को लेने में विशेष सावधानी बरती जानी चाहिए। सभी प्रकार के सरकारी ऋण समाज अथवा राष्ट्र पर भार डालते हैं और कहना पड़ा ही तर्कहीन है कि आन्तरिक अथवा देशी ऋण वास्तविक भार (real burdens) नहीं डालते।

### सरकारी ऋण का मोचन अथवा प्रतिदान (Redemption of Public Debt)

जिस प्रकार एक व्यक्ति अथवा संगठन का उधार दिया हुआ ऋण लौटाना पड़ता है, ठीक उसी प्रकार सरकार को भी न केवल सरकारी ऋण का ब्याज अपितु मूलधन (principal) भी अदा करना होता है। अनुभव बतलाता है कि बढ़ते हुए सरकारी ऋण, इस तथ्य के असाध कि वे जनता पर करों का बोझ डालते हैं, लोगों पर अनैतिक प्रभाव भी डालते हैं। अतः जितनी भी जल्दी ऋण अदा हो जाएँ उतना ही सरकार के लिये अच्छा होता है। यहाँ इस बात का भी ध्यान रखना चाहिए कि यदि सरकारी ऋणों का उपयोग उत्पादक-कार्यों के लिये किया गया है तो यह हो सकता है कि उससे छूटवारा पाना इतना आवश्यक न हो, क्योंकि इस स्थिति में सरकार को ऋण का ब्याज अदा करने के लिए आय का एक स्रोत मिला होता है। यदि सरकारी ऋण का अधिकांश भाग अनुत्पादक अथवा फलहीन ऋण (dead weight debt) के रूप में है—युद्ध कालीन

(ख) युद्धकालीन ऋण अनुत्पादक (unproductive) तथा समाप्त के लिए फनहीन (dead weight) होता है अतः वर्ष के वर्ष भारी कर लगाना आवश्यक हो जाता है। यह अच्छा है कि कोई विशेष कर लगाकर इनको सदा के लिए एक बार में ही निपटा दिया जाए।

(ग) युद्धकालीन स्फीति तथा मेंहगाई के कारण, व्यवसायियों, उत्पादकों तथा सूट्टेबाजों (speculators) के पाम बड़ी-बड़ी सम्पत्तियाँ जमा हो जाती हैं अतः उनके लिए अनावर्ती पूँजी कर में अपना अक्षय्य देना आसान होता है, और एक प्रकार से यह न्यायोचित भी है कि वे युद्ध के भार का कुछ भाग वहन करें।

(घ) अनावर्ती पूँजी कर द्वारा सरकारी ऋण का शोधन करने के उच्च धाय वाले वर्ग के लोग उसी पूर्व स्थिति में बने रहते हैं क्योंकि वे अनावर्ती पूँजी कर के रूप में सरकार को जो कुछ देते हैं वे ऋण-वापिसी के रूप में सरकार से प्राप्त कर लेते हैं।

विशेष कर तथा सरकारी ऋण का शोधन करने की रीति शोधन-निधि (sinking fund) की रीति से श्रेष्ठ बनाई जाती है क्योंकि यह विशेष कर केवल एक बार लगाया जाता है जबकि शोधन-निधि के निर्माण के लिए वर्ष के वर्ष कर लगाने पड़ते हैं। अनावर्ती पूँजी का सबसे बड़ा गुण यह है कि करो के उस भारी बोझ को कम कर देता है जो कि सरकारी ऋण के निपटारे के लिए अन्य किसी भी स्थिति में आवश्यक होता है। परन्तु अनावर्ती पूँजी कर में एक खतरा भी निहित है और वह यह कि सरकार बड़ी बार-बार इसका आश्रय लेने को उत्सुक न हो जाए।

(ङ) विदेशी ऋण का शोधन अथवा प्रतिदान (Redemption of External Debt) :

विदेशी ऋण का शोधन केवल तभी किया जा सकता है जबकि उसको बढ़ा करने के लिए आवश्यक विदेशी विनिमय (foreign exchange) का संचय कर लिया जाए। ऐसा निर्यात-वेशियों (export surpluses) का निर्माण करके किया जा सकता है। इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिए यह आवश्यक है कि विदेशी ऋणों का विनियोग बड़ी सावधानी से ऐसे उद्योगों में किया जाए जिनमें कि उत्पादन की भारी सम्भावनाएँ मौजूद हों और जो प्रत्यक्ष अथवा परोक्ष रूप से निर्यात में वृद्धि करें। इसके साथ ही निर्यात वेशियों को वस्तुओं के रूप में रखना चाहिए जो कि तत्काल विदेशियों द्वारा खरीद ली जाती हैं। हाँ अस्थायी रूप से यह हो सकता है कि नव कर्ज लेकर उससे पुराने ऋण का मुमतान कर दिया जाए।

**निष्कर्ष (Conclusion)**

निष्कर्ष के रूप में कहा जा सकता है कि ऋण शोधन की उपयुक्त रीतियों में से किसी एक का चुनाव करना कोई बड़ी बात नहीं है (किन्तु ऋण-नकार को छोड़कर, जिसका आश्रय नहीं लिया जा सकता) क्योंकि प्रत्येक रीति के अपने लाभ तथा दोष हैं। परन्तु इनमें सबसे अधिक प्रचलित एवं उपयुक्त रीति यही है कि सरकारी ऋण का कुछ भाग प्रतिवर्ष निपटा दिया जाए, ताकि ऋण की मात्रा बढ़ती न चली जाए।

**विकास-वित्त के साधन के रूप में कर, कर्ज और घाटे की वित्त व्यवस्था**

**(Tax, Loan and Deficit Financing as Sources of Development Finance)**

प्रत्येक सरकार के पास अपने खर्चों की पूर्ति के लिए धाय के अनेक स्रोत होते हैं। इनमें सबसे प्रमुख स्रोत है—कर, कर्ज तथा घाटे की वित्त-व्यवस्था। अब हम सन्वारी खर्च के लिए धन-प्राप्ति के इन तीनों ही स्रोतों के क्षेत्र की व्याख्या करेंगे। विषय को अच्छी प्रकार समझने के लिए हम सरकारी खर्च का भी चालू व्यय अथवा राजस्व व्यय और पूँजीगत व्यय अथवा विकास व्यय में वर्गीकरण करेंगे।

चालू व्यय (Current Expenditure) का अर्थ है नागरिक प्रशासन, पुलिस तथा सेना पर किया जाने वाला व्यय और साथ ही साथ शिक्षा, स्वास्थ्य तथा सामाजिक सुरक्षा (social security) आदि पर किया जाने वाला व्यय। यह सामान्य आवर्ती खर्च (normal recurring expenditure) का मूक होता है। इसे संचालन व्यय अथवा राजस्व व्यय (revenue expenditure) भी कहा जाता है क्योंकि इसको चालू आय (current revenue) अर्थात् कराधान द्वारा

प्रतिवर्ष परिपक्व (mature) हो जाया करे। उन बॉण्डों की क्रमसंख्या के बारे में भी प्रारम्भ में ही निर्णय लिया जा सकता है जो कि प्रतिवर्ष परिपक्व होंगे। इस पद्धति से ऋण का निश्चित भाग प्रतिवर्ष अदा कर दिया जाता है। इस प्रकार के ऋण-शोधन की एक किस्म यह भी है कि प्रतिवर्ष परिपक्व होने वाले बॉण्डों की क्रम संख्या का निर्णय लाटरी द्वारा कर लिया जाए। ऋण-शोधन की पहली विरम में, बॉण्ड-धारकों को यह पता रहता है कि कौन-कौन से बॉण्ड कब परिपक्व होंगे और वे अपनी सुविधानुसार ही बॉण्ड खरीद सकते हैं। दूसरी किस्म, में बॉण्ड-धारक अदायगी के समय के बारे में अनिश्चित स्थिति में रहते हैं और इस स्थिति में यह भी हो सकता है कि उन्हें अपना धन सबसे अधिक असुविधाजनक समय में वापिस मिले।

#### (४) ऋणों को खरीदना अथवा ऋण करना (Buying up Loans)

सरकार बाजार से ऋणों को खरीद कर भी अपने ऋण का निपटारा कर सकती है। जब भी कभी सरकार के पास बेशी की आय (surplus income) होती है तो वह उस आय को, सरकारी बॉण्डों को बाजार से, जहाँ कि उनका त्रय-विक्रय होता है, खरीदने में खर्च कर देती है स्पष्ट कहा जाए तो यह ऋण का शोधन नहीं, बल्कि ऋण की खरीदारी है। यह एक अच्छी पद्धति है, बशर्ते कि सरकार के पास घजट बेशी वर्तमान हो। ऋणों के निपटारे की इस रीति का एकमात्र दोष यह है कि वह व्यवस्थित (systematic) नहीं है।

#### (५) शोधन-निधि के निर्माण द्वारा (By Sinking Fund Construction)

शोधन-निधि सरकारी ऋण के निपटारे का बड़ा सुव्यवस्थित एवं सर्वश्रेष्ठ तरीका है। इसका अर्थ है एक ऐसी निधि का निर्माण तथा उसमें धन का क्रमिक संचय, जो कि सरकारी ऋण की अदायगी के लिए पर्याप्त हो। शोधन-निधि अनेक प्रकार की होती है। इसका सबसे अधिक प्रचलित रूप यह है :—

मान लीजिए कि सरकार ने सड़क निर्माण के लिए १० करोड़ रु० का ऋण लिया है जिसका निपटारा १० वर्षों में होता है। सरकार ऋण लेने के समय से ही पेट्रोल पर कर लगा सकती है और इसकी प्राप्तियों को एक निधि (fund) में जमा कर सकती है। यह निधि ही शोधन-निधि कहलाती है। प्रतिवर्ष करो की प्राप्तियाँ तथा विनियोग से प्राप्त होने वाला ब्याज उस निधि में जुड़ता रहता है और इस प्रकार १० वर्ष पश्चात् यह उधार की गई मूल धनराशि के बराबर हो जाती है; और तब उस समय इससे ऋण की अदायगी कर दी जाती है। शोधन निधि रीति का एक खतरा यह है कि सरकार आवश्यकता के समय सम्भव है इतना धन न रख सके कि ऋण की परिष्कार तिथि तक का इन्तजार करे और उसका उपयोग उस कार्य के अलावा, जिसके लिए कि मूलतः शोधन-निधि का निर्माण किया गया था, अन्य किसी काम के लिए कर ले।

वर्तमान समय में शोधन-निधि का संचय इस प्रकार नहीं किया जाता और न वर्ष के वर्ष वह जारी रहती है, जैसा कि ऊपर बताया गया है। इसके बजाए, कुछ धन प्रतिवर्ष निकाल लिया जाता है और उससे उसी वर्ष ऋण के कुछ भाग की अदायगी कर दी जाती है। इस प्रकार निकाले गये धन को किसी निधि (fund) में नहीं रखा जाता और न उसका संचय ही किया जाता है, अपितु उसका उपयोग या तो उन बॉण्डों की अदा करने में कर दिया जाता है जो प्रतिवर्ष परिपक्व (mature) होते हैं अथवा उनका उपयोग बाजार के बॉण्डों को खरीदने में कर लिया जाता है।

#### (६) बनावर्ती पूँजी कर (Capital Levy) :

सरकारी ऋण का निपटारा बनावर्ती पूँजी कर तथा कर भी किया जा सकता है। यह कर, जैसा कि हम पहले बतला चुके हैं, सरकारी ऋण के निपटारे के विशेष उद्देश्य से एक बार ही लगाया जा सकता है। इसको आमतौर पर युद्ध के एकदम बाद लगाने की वकालत की जाती है जिसके निम्नलिखित कारण हैं :—

(क) युद्धकाल में युद्ध के संचालन के लिए बड़ी मात्रा में सरकारी ऋण लेकर खर्च किया जाता है अतः युद्ध के एकदम पश्चात् सरकार पर ऋण का भारी बोझ हो जाता है।

यह समाज को चालू उपभोग पर उसे अधिक वास्तविक भार (real burden) नहीं डालता जितना कि इतनी ही मात्रा में उधार लेने से पड़ता।”

विकास-वित्त के एक स्रोत के रूप में कराधान का उपयोग करने के बारे में जो लोग का विश्वास बढ़ रहा है, उसके कई कारण हैं, सर्वप्रथम, एक पिछड़े देश में पूँजी-निर्माण की दर और इसी कारण उत्पादन तथा आय का स्तर बहुत नीचा होता है; इस स्थिति में यह आवश्यक है कि कराधान का उपयोग पूँजी-निर्माण तथा निवेश के एक साधन के रूप में किया जाय। दूसरे, उधार—आन्तरिक और बाह्य दोनों—की अपनी-अपनी सीमाएँ हैं अतः उसकी ग्यूनतापूर्ति अन्य साधनों से करनी होगी, ऐसा ही एक साधन है कराधान। तीसरे, जहाँ तक निवेश-न्याय-त्रम के भार का प्रश्न है, उस सम्बन्ध में कराधान तथा उधार के बीच चुनाव का कोई महत्व नहीं है, वास्तविक साधनों के अर्थ में, निवेश का अर्थ है उपभोग में कमी और साधनों का निवेश की ओर की अन्तरण। साधनों का यह अन्तरण अथवा दिशापरिवर्तन (diversion) कराधान द्वारा होगा अथवा उधार द्वारा—यह तो बड़ी छोटी सी बात है, वास्तविक यह है कि प्रत्येक स्थिति में (उपभोग में कटौती होने के कारण) वर्तमान पीढ़ी को कष्ट उठाना होगा। चौथे जैसा कि वाटसन ने कहा है कि ऋणों से कर अच्छे होते हैं क्योंकि ये अनर्जित आय (unearned income) की उत्पत्ति नहीं करते (किन्तु ऋण के अन्तर्गत पूँजी आगे चलकर म्याज की अदायगियों की जाती है अतः आगामी पीढ़ी के लिये वे अनर्जित आय का साधन बन जाती हैं) इसके अतिरिक्त, करो की स्थिति में पूर्ण हुई प्रयोजनआओ से ठोस अतिरिक्त लाभ प्राप्त होते हैं और म्याज की अदायगी की कोई चिन्ता नहीं करनी पड़ती। इस प्रकार आर्थिक विकास के लिये वित्त की व्यवस्था कर्ज तथा कराधान, दोनों से ही की जा सकती है।

अल्पविकसित देश में विकास-वित्त का एक और भी स्रोत होता है, और वह है घाटे की वित्त-व्यवस्था (deficit financing) 18 घाटे की वित्त-व्यवस्था उस स्थिति में मानी जाती है जबकि कोई सरकार अपने सभी स्रोतों की प्राप्तियों (receipts) से अधिक खर्च की स्थिति का सामना करती है और उससे हुए घाटे की पूर्ति या तो नई मुद्रा जारी करके अथवा केन्द्रीय बैंक से उधार लेकर करती है। जब सरकार यह देखती है कि उसकी कुल प्राप्तियाँ उसके राजस्व तथा पूँजीगत खातों के कुल खर्चों से कम पड़ गई हैं तो वह जनता से अतिरिक्त ऋण लेने की सोच सकती है। यदि वे ऋण पर्याप्त सिद्ध न हो तो उसे या तो केन्द्रीय बैंक से उधार लेना पड़ता है अथवा नये नोट जारी करने होते हैं। केन्द्रीय बैंक से ऋण लेने का अर्थ भी असल में नोट जारी करने से ही होता है क्योंकि केन्द्रीय बैंक सरकारी अदायगियों को निपटाने के लिए ही नोट छापता है।

अधिकांश अर्थशास्त्री अब यह स्वीकार करते हैं कि एक अल्पविकसित देश में आर्थिक विकास को आगे बढ़ाने के लिए घाटे की वित्त-व्यवस्था का एक बड़ा सहायक उपाय है और बहुमूल्य अस्त्र है, (घाटे की वित्त-व्यवस्था के कारण) द्रव्य की मात्रा में वृद्धि होने से भ्रम तथा अन्य साधनों की माँग में वृद्धि होती है अवस्फीति की स्थितियों (deflationary situations) का सामना करने के लिए राजकोषित नीति के एक अस्त्र के रूप में घाटे की वित्त-व्यवस्था बहुत लोक-प्रिय है। परन्तु आर्थिक विकास की वित्तीय व्यवस्था की इस रीति का उपयोग करते समय अत्यधिक सावधानी तथा सतर्कता बरतने की आवश्यकता है, क्योंकि घाटे की वित्त-व्यवस्था स्वभाव से ही स्फीतिजनक (inflationary) होती है। अतः उस पर समुचित नियन्त्रण रचना आवश्यक होता है। इसके अतिरिक्त, घाटे की वित्त-व्यवस्था के कारण अत्यधिक मात्रा में नोट छापे जा सकते हैं और उसके फलस्वरूप मुद्रा का मूल्य काफी गिर सकता है। “आय की तरह ही, घाटे की

7. Taxation Enquiry commission, Vol. I, p. 153 “Financing a part of development by budgetary surpluses is a legitimate form of development finance and does not cause any greater real burden on the current consumption of the community than would be done by an equivalent amount of public borrowing”

8. मूल रूप में, घाटे की वित्त-व्यवस्था का अर्थ है चालू आय के मुकाबले खर्च की अधिकता, इसलिए द्रव्य में कर्ज भी सम्मिलित है। परन्तु यहाँ अपने विश्लेषण (analysis) में हमने घाटे की वित्त-व्यवस्था के क्षेत्र से कर्जों को बाहर रखा है।

रा किया जाता है। इस खर्च की वित्त-प्राप्ति के तरीके के विषय में कोई विवाद नहीं है क्योंकि केवल वित्त के प्रत्येक लेखक ने इस बात पर जोर दिया है कि चालू व्यय की पूर्ति केवल कराधान द्वारा ही की जानी चाहिए। उनका तर्क है कि यह तो स्पष्टतः बड़ा गलत होगा कि आवर्ती व्यय में वित्तीय व्यवस्था कर्जों द्वारा ही की जाए, क्योंकि यदि ऐसा हुआ तो सरकारी ऋणों का ढेर पड़ा जायेगा, व्याज की अदायगी का खर्च बहुत बढ़ जायेगा और उस स्थिति में मूलधन तथा व्याज, दोनों की ही अदायगी के लिए भारी कर लगाने आवश्यक हो जायेंगे। अतः सभी आवर्ती खर्चों की वित्तीय व्यवस्था करों द्वारा ही की जानी चाहिए। परन्तु इसका यह अर्थ नहीं है कि चालू व्यय में यदि कोई असाधारण वृद्धि हो जाए (उदाहरणतः युद्ध का व्यय) तो उसकी भी पूर्ति कराधान द्वारा हो सकती है; क्योंकि युद्ध-व्यय इतना अधिक हो सकता है कि केवल कराधान द्वारा उसकी पूर्ति कर सनना सम्भव न हो। इन अपवादों (exceptions) को एक ओर छोड़ कर सामान्य सिद्धान्त के रूप में यह कहा जा सकता है कि चूंकि चालू व्यय से किसी परिसम्पत्ति (asset) का निर्माण नहीं होता अतः इसकी पूर्ति केवल चालू आय (current revenues) में से ही की जानी चाहिए। इस बात पर इस तथ्य की दृष्टि से भी जोर दिया जाता है कि चालू व्यय वर्तमान पीढ़ी (present generation) को कुछ लाभ पहुँचाता है अतः उसका भार भी वर्तमान पीढ़ी पर ही पड़ना चाहिए।

वास्तव में समस्या पूँजीगत खर्च (capital expenditure) के बारे में है, अर्थात् वह खर्च जो कि सरकार द्वारा कुछ ऐसी स्थायी परिसम्पत्तियों (permanent assets) के निर्माण के लिए किया जाता है जैसे कि सड़कें, रेलें तथा परिषहन व संचार के अन्य साधन, सिंचाई तथा विजली की योजनाएँ आदि। पूँजीगत व्यय, जिसे विकास व्यय (developmental expenditure) भी कहा जा सकता है, के कुछ विशिष्ट लक्षण हैं। उदाहरण के लिए, इसमें आमतौर पर बहुत बड़ी धनराशि वाले खर्च सम्मिलित होते हैं, जैसे एक बांध (dam) का निर्माण जिसमें १ करोड़ से लेकर २०० करोड़ रु० तक खर्च हो सकते हैं। दूसरे, पूँजीगत व्यय को स्थायी परिसम्पत्ति का निर्माण करने में कुछ समय लगता है। तीसरे, पूँजीगत व्यय से होने वाले लाभ एकदम प्राप्त नहीं होते, यद्यपि उसमें समय लगता है और कभी-कभी तो वर्षों। परन्तु एक बार जब लाभों का प्रवाह चालू हो जाता है, तो फिर वह पीढ़ियों तक जारी रहता है।

अब प्रश्न यह है कि पूँजीगत व्यय की वित्तीय व्यवस्था कैसे की जाए? पहले तो, अर्थशास्त्री इस बात पर एकमत थे कि पूँजीगत व्यय की वित्तीय व्यवस्था पूर्णतया कर्जों द्वारा ही की जाए, इसका कारण यह दिया गया है कि पूँजीगत खर्चों में लाभ चूंकि केवल आगामी पीढ़ियों (coming generations) को ही प्राप्त होते हैं अतः भावी सन्तति को ही उसे बदा करना चाहिए। ऐसा केवल उधार लेकर ही किया जा सकता है क्योंकि इस स्थिति में व्याज की अदायगी और ऋण की वापसी भावी पीढ़ियों को ही बहन करनी होगी। अतः विकास खर्चों की वित्तीय व्यवस्था के लिए कर्ज पूर्णतया उपयुक्त (suitable) होते हैं।

परन्तु पिछले कुछ वर्षों में, इस प्रश्न पर अर्थशास्त्रियों के दृष्टिकोण में काफी परिवर्तन हुआ है। जब से इस ने कराधान का उपयोग पूँजी के संचय के एक बड़े साधन के रूप में तथा विकास कार्यक्रमों की वित्तीय व्यवस्था के लिए किया है तभी से यह विषयस जोर पकड़ता जा रहा कि कराधान (taxation) का उपयोग विकास-वित्त (development finance) के स्रोत के रूप में किया जा सकता है। भारत में, कराधान और आयों ने इस बात की स्पष्ट बकायत की है कि विकास-वित्त के एक स्रोत के रूप में कराधान का उपयोग किया जाए। “विकास के एक भाग के लिए वित्त का प्रबन्ध बजट की नीतियों से करता विकास-वित्त का एक उचित एवं बंध रूप है और

6. भारत जैसे अल्पविकसित देशों में, सरकार परिवहन, उद्योग तथा कृषि आदि के विकास के लिए ऐसे सभी प्रकार के खर्च करती है जिससे उत्पादन को प्रोत्साहन मिले, रोजगार का स्तर ऊँचा रहे और रहन-सहन का स्तर भी ऊँचा हो।

विवसित देशों में, वैश्व व्यवस्था अभी तक अविवसित है और वित्तीय संस्थाएँ भी इतनी थोड़ी हैं कि उनका अधिक महत्व नहीं है।

यद्यपि यह हो सकता है कि देशों उधार (internal borrowing) आर्थिक विकास के प्रारम्भिक वर्षों में अधिक महत्वपूर्ण न हो, परन्तु समय बीतने के साथ ही साम इसका महत्व में वृद्धि होती है। आर्थिक विकास की गति बढ़ने के साथ ही साथ आय में वृद्धि हो जाती है और तत्पश्चात् वचत में भी वृद्धि हो सकती है। सरकार को भी शिक्षा के द्वारा, प्रचार के द्वारा तथा कर सम्बन्धी रियायतों व छूटें प्रदान करके वचतों को प्रोत्साहन देना चाहिए। इसके अतिरिक्त, सरकार यह भी कर सकती है कि एक ठोस बैंकिंग पद्धति तथा सुसंगठित मुद्रा एवं पूँजी-बाजारों की स्थापना करे। ये संस्थाएँ वचतों की गतिशील करने में और उन्हें सरकार को निवेश के लिए प्राप्त कराने में सहायक होगी।

परन्तु सरकार उस समय तक प्रतीक्षा नहीं कर सकती कि सभी वित्तीय संस्थाएँ पूर्णतया विवसित हो जायें और वे सरकार को अधिक वचतें उपलब्ध कराने लगे। सरकार को विकास-प्रयोजनाएँ यथाशीघ्र चालू करनी होती हैं अतः यह निश्चित है कि उसे वित्त के अन्य वैकल्पिक साधनों—उदाहरणतः उधार, कराधान तथा स्फीति (inflation) पर निर्भर रहना होगा। अनिवार्य ऋण, सम्भव है अधिक उपयोगी न हो क्योंकि उनमें कराधान तथा ऐच्छिक वचतों के सभी दोष पाये जाते हैं। विकास वित्त के कराधान तथा स्फीति जैसे अन्य वैकल्पिक साधनों पर हम पीछे विचार कर चुके हैं अतः उन तर्कों को यहाँ दोहराने की कोई आवश्यकता नहीं है।

### विदेशी स्रोतों से सरकारी उधार

#### (Public Borrowing from Foreign Sources)

एक अल्प-विवसित देश तीन विदेशी स्रोतों से उधार ले सकता है। वे स्रोत हैं—सामान्य जनता, सरकारें तथा अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाएँ। भूतकाल में, सरकारी ने सामान्यतः विदेशी पूँजी बाजार से कर्ज लिए हैं और विदेशी नागरिकों से यह आश्चर्य की है कि वे उसे कर्जों के रूप में अपना योग देंगे। परन्तु आजकल निधियों (funds) की माँग इतनी अधिक होती है, राजनैतिक होती है तथा गैर-सरकारी विदेशी विनियोग में इतनी अधिक कठिनाइयाँ सामने आती हैं कि सरकारी विनियोग ऋण-पत्रों (government securities) में विदेशी व्यक्तियों तथा संस्था सम्बन्धी निवेश-कर्ताओं द्वारा विनियोग करने की सम्भावनाये अनाकर्षक प्रतीत होती हैं। एक अल्पविवसित देश की सरकार उपयुक्त कार्यवाहियाँ करके राजनैतिक तथा सामाजिक अशान्ति और आर्थिक अस्थिरता को तो कम कर सकती है परन्तु उसके लिए यह बड़ा कठिन होगा कि वह विदेशी नागरिकों को इस विषय में सन्तुष्ट कर सके कि वे उससे यॉण्डो की जोखिम रहित मान लें। आखिरकार एक तबो अवधि तक व्याज तथा मूलधन की अदायगी करने में काफी मात्रा में जोखिम तो निहित होता है और इस बात की ही क्या गारन्टी हो सकती है कि सरकार अपने दायदों को निभावेगी और कभी भी उन्हें रद्द नहीं करेगी।

दूसरी ओर द्वितीय विश्व युद्ध के बाद का अनुभव भी यह स्पष्ट बताता है कि उन्नत देशों ने अल्प-विवसित देशों के आर्थिक विकास में काफी रुचि ली है। आजकल अन्तरसरकारी कर्ज (inter-government loans) बड़े महत्वपूर्ण बनते जा रहे हैं। इसके अतिरिक्त अनेक अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाएँ, जैसे कि विश्व बैंक, अन्तर्राष्ट्रीय विकास सघ (I D A.), अन्तर्राष्ट्रीय वित्त निगम (I F C) तथा संयुक्त राज्य आयात-निर्यात बैंक (United State Import-Export Bank) आदि ऐसे महत्वपूर्ण स्रोत हैं जिनसे अल्प-विवसित देश विकास कार्यों के लिए उधार ले सकते हैं। परन्तु ये संस्थाएँ कर्ज देने से पहले अपनी कुछ न्यूनतम शर्तों के पालन पर जोर देती हैं और अनेक अल्प-विवसित देश, यह सम्भव है उन्हें पूरा न कर सकें।

यहाँ हम उन्नत देशों द्वारा उधार देने की महत्ता पर भी विचार कर सकते हैं। मन्दी की अवधि में कम विवसित देशों को ऋणों तथा अनुदानों (loans and grants) को देने में अन्तर्राष्ट्रीय आर्थिक स्थिरता बनाये रखने में सहायता मिलती है। उदाहरण के लिए, मन्दी काल में उन्नत देशों के पास काफी वचतें वर्तमान होती हैं और उनके अदायगी शेष (balance of payment) अनुकूल होते हैं। दूसरी ओर इसी अवधि में, कम विवसित देशों की सरकारों को प्रगति की स्थिर

वित्त-व्यवस्था को 'एक अच्छा सेवक तथा बुरा स्वामी' कहा जाता है।<sup>१</sup> अतः प्रत्येक स्थिति में अल्पविकसित देशों में विकास-वित्त के एक स्रोत के रूप में एक सीमित एवं उपयुक्त मात्रा में षाटे की वित्त-व्यवस्था की अनुमति दी जा सकती है।

विकास प्रयोजनाओं की वित्तीय-व्यवस्था करने की अभी भी एक रीति और है। अधिकारा देशों में, विशेष रूप से अल्पविकसित देशों में सरकार अनेक उद्योगों पर अपना अर्द्ध-एकाधिकार (semi-monopoly) अथवा पूर्ण-एकाधिका (full monopoly) रखती है। ऐसे उद्योगों के लाभों को सरकार फिर निवेश कर देती है और इससे विकास वित्त के एक नये स्रोत का निर्माण हो जाता है।

### एक अल्पविकसित अर्थ-व्यवस्था में सरकारी ऋण (Public Debt in an Underdeveloped Economy)

एक अच्छे तथा समुचित वित्त का सत्पापक (classical) तथा नवतत्पापक (new-classical) दृष्टिकोण यह रहा है कि सरकार को अपनी चालू कर-आय (current tax revenues) तो चालू सरकारी खर्चों में लगानी चाहिए और पूँजीगत खर्चों की पूर्ति उसे सरकारी उधार लेकर करनी चाहिए। वर्तमान समय में, इस दृष्टिकोण को छोड़ दिया गया है और सार्वजनिक रूप से यह विश्वास किया जाता है कि इन दोनों प्रकार के खर्चों के वित्त के बीच कोई ऐसी कड़ी रेखा खींचना अनावश्यक है और यह कि पूँजीगत खर्चों की वित्तीय व्यवस्था आय-कर से भी की जा सकती है। अब यह माना जाता है कि सरकार की वित्तीय नीति अर्थव्यवस्था में चक्रीय तथा ठीके सम्बन्धी विकास पर आधारित होनी चाहिए। इस दृष्टिकोण से, ऋण का प्रबन्ध (debt management) अधिक समय तक केवल इस बात पर ही निर्भर नहीं रहता चाहिए कि विकास-कार्यों के लिए सरकार की वित्तीय आवश्यकताएँ कितनी हैं। यह आधुनिक दृष्टिकोण अल्पविकसित तथा विकासोन्मुख अर्थव्यवस्थाओं पर विशेष रूप से लागू होता है। जैसा कि हम पीछे बतला चुके हैं, यदि यह आवश्यक है कि बिना किसी देरी के सरकारी निवेश में वृद्धि की जाए और यदि यह पाया जाता है कि सरकारी ऋण अपर्याप्त है तो सरकार के निवेश-कार्यक्रमों की वित्तीय व्यवस्था के लिए कर-आय के कुछ भाग का उपयोग करना बिल्कुल सही है। अतः जहाँ तक एक विकास-शील अर्थव्यवस्था (economy) का सम्बन्ध है, एक उचित एवं ठोस वित्त (sound finance) के इस सत्पापक दृष्टिकोण (classical view) को स्वीकार नहीं किया जा सकता कि पूँजीगत व्यय के लिए केवल उधार का ही उपयोग करना चाहिए, क्योंकि यदि इस दृष्टिकोण को स्वीकार किया गया तो उससे देश का आर्थिक विकास (economic development) नहीं, अपितु केवल विवर्धित विकास (retarded development) होगा।

### घरेलू अथवा देशी उधार की सम्भावनाएँ (Prospects for Domestic Borrowing)

सरकारी उधार अल्पकाल के लिए भी हो सकता है और दीर्घकाल के लिए भी। परन्तु निवेश-कार्यों के लिए हमारा सम्बन्ध केवल दीर्घकालिक उधार (long term borrowing) से ही है। चूँकि ऐच्छिक कर्ज ऐच्छिक बचतों में से ही दिये जाते हैं अतः देशी उधार का क्षेत्र सीमित ही होता है। इस कारण (reasons) बड़े आसानी से दिये जा सकते हैं—उदाहरणतः लोगों की एक बड़ी संख्या की आय के नीचे स्तर, किसानों तथा मध्यम वर्ग के लोगों की बहुत थोड़ी बचतें, अधिकाधिक उपभोग के लगातार प्रयत्न आदि। अल्पसंख्यक धनी लोग अवश्य अपनी आमदनियों का काफी भाग बचा लेते हैं, परन्तु ये बचतें आमतौर पर सरकार को प्राप्त नहीं होती। अतः सरकार के लिए एकमात्र अच्छा स्रोत बैंकों एवं वित्तीय संस्थाओं का रह जाता है। बैंक अपनी निधिओं का एक भाग सुरक्षित निन्तु कम व्याज देने वाले सरकारी ऋण-पत्रों (government securities) में लगाना पसन्द करते हैं। यही स्थिति कुछ वित्तीय संस्थाओं—जैसे बीमा कम्पनियों विनियोग प्रत्यासों (investment trust) पर भी बैसे हो लागू होती है क्योंकि ये वित्तीय संस्थाएँ अपनी सामूहिक बचतों को सुरक्षित सरकारी बाँधों में लगाना पसन्द कर सकती हैं। परन्तु अल्प-

9. Deficit financing, like fire, is called to be a good servant but a bad master."



प्रो० राजा चेल्लियाह (Prof Raja Chelliah) के अनुसार एक विकासोन्मुख देश (developing country) में एक अच्छी कर-पद्धति का कार्य यह होना चाहिए कि वह उस आर्थिक वेशी (economic surplus) को गतिशील करे जो अर्थव्यवस्था में अभी हाल में उत्पन्न हुई हो। आर्थिक वेशी उस अन्तर को कहते हैं जो वास्तविक चालू उपज (actual current output) तथा वास्तविक चालू उपभोग के बीच पाया जाता है, भारत जैसे देश में, आर्थिक वेशी का एक बड़ा भाग कृषिक्षेत्र में उत्पन्न होता है और वह जमींदारों (landlords), व्यापारियों तथा अन्य लोगों द्वारा अपने पास रख लिया जाता है, और ये लोग इस वेशी को उत्पादक विनियोजन में (productive investment) लगाने के अभ्यस्त नहीं होते। “आर्थिक विकास की दृष्टि से कर नीति का कार्य यह है कि वह इस वेशी को गतिशील करे, उसे उत्पादकीय स्रोतों (productive channels) की ओर को मोड़े तथा उसमें आकार में निरन्तर वृद्धि करे।”<sup>1</sup> पूँजी निर्माण की गति तेज करने तथा आर्थिक वेशी (economic surplus) को गतिशील करने की सबसे प्रभावशाली रीति यह है कि साधनों (resources) का कुछ निजी उपभोग से हटाकर सरकारी विनियोग की ओर को मोड़ दिया जाय।

विकासोन्मुख अर्थव्यवस्था में एक अच्छी कर-पद्धति का अन्य महत्वपूर्ण कार्य आर्थिक वेशी ((economic surplus) में होने वाली उन वृद्धियों को गतिशील करना होता है जो कि प्रारम्भिक आर्थिक विकास के परिणामस्वरूप उत्पन्न हुई हो। एक विकासोन्मुख देश में विकास सम्बन्धी खर्चों के दबाव के अन्तर्गत जब अर्थव्यवस्था का विस्तार होने लगता है तो उसके फल-स्वरूप राष्ट्रीय आय में वृद्धि होती है। अब यदि आय की वृद्धि के अनुपात में ही उपभोग को भी बढ़ने दिया गया, तो उस स्थिति में आर्थिक वेशी में वृद्धि नहीं होगी और उसकी मात्रा पूर्ववत् ही बनी रहेगी। परन्तु होना यह चाहिए कि आर्थिक विकास की प्रारम्भिक अवधि के कुछ वर्षों में वेशी की मात्रा में वृद्धि हो। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये, कराधान (taxation) का ढाँचा इस प्रकार बनाया जाना चाहिए कि वह आय की वृद्धि के अनुपात में ही होने वाली उपभोग की वृद्धि को रोक सके, और यह कार्य वस्तु-कराधान (commodity taxation) में वृद्धि करके किया जा सकता है।

यही नहीं, एक विकासोन्मुख अर्थव्यवस्था में, यह आवश्यकता है कि प्रत्येक व्यक्ति कराधान में अपना अशदान (contribution) दे, किन्तु उसका यह अशदान आर्थिक विकास में अपना अश देने की योग्यता के अनुसार होना चाहिए। आर्थिक विकास में अशदान देने की व्यक्ति की योग्यता (ability) का पैमाना यह हो सकता है कि व्यक्ति को प्राप्त होने वाली आर्थिक वेशी के उस भाग का पता लगाया जाए जिसे कि वह उत्पादक-विनियोजन (productive investment) में न लगा रहा हो। तब यह है कि न्यूनतम अनिवार्य आवश्यकताओं को पूरा करने के बाद एक व्यक्ति की आर्थिक वेशी जितनी ही अधिक होगी, उतना ही अधिक उसका अशदान भी होना चाहिए। कार्यक्षमता (efficiency) तथा प्रेरणा (incentive) बनाये रखते हुए न्यूनतम आवश्यकताएँ क्या हों—यह बात अनेक कारणों पर निर्भर होगी और जनता के विभिन्न क्षेत्रों के लिए ऐसे न्यूनतम (minimum) का निर्णय सरकार को करना होगा।

उपर्युक्त दोनों बातें विकासोन्मुख अर्थव्यवस्था की कर-पद्धति की न्यायशैलता को प्रगट करती हैं।

इसी प्रसंग में यहाँ एक ऐसी कर-पद्धति पर विचार करना भी रुचिकर होगा जिसका उद्देश्य विकास कार्यों के लिये अतिरिक्त साधन प्राप्त करना हो तथा करों के भार के वितरण में समता अथवा न्याय (equity) के सिद्धान्त की खोज करना हो। विकासोन्मुख अर्थव्यवस्था में, मुख्य लक्ष्य यह हुआ करता है कि आर्थिक विकास की गति को तेज किया जाय और कराधान इस

1. Raja Chelliah *Fiscal policy in Underdeveloped Countries*. Chapter III P 86  
Dr. Chelliah has an interesting section in this chapter, entitled Canons of Taxation for India. “The task of the tax policy for economic development is to mobilise this surplus, direct it into productive channels and continuously enlarge its size.”

गति बनाये रखने के लिए धन की आवश्यकता होती है। पिछड़े देशों में, निर्यात वस्तुओं की कीमतें गिर जाने के कारण सरकारों के अपने वित्त बहुत कम हो जाते हैं और उनके लिये यह बड़ा कठिन होता है कि विदेशी से वे आवश्यक पूँजीगत समान तथा यथेष्ट मात्रा में पूरक वस्तुएँ मंगा सकें। यदि उन्नत देशों द्वारा अल्प-विकसित देशों को ऋण दिये गये तो उससे दोनों ही देशों में आर्थिक गति-विधि में वृद्धि होगी, उन्नत देशों में आर्थिक स्थिरता उत्पन्न होगी और अल्प-विकसित देशों में आर्थिक प्रगति होगी तथा बेरोजगारी घटेगी।

### विदेशी ऋणों की आवश्यक शर्तें (Necessary Conditions for Foreign Loans)

विदेशी ऋण प्राप्तकर्ता देश को कुछ लाभ प्रदान करते हैं क्योंकि ये उन्हें इस योग्य बना देते हैं कि वे पूँजी व तकनीकी ज्ञान प्राप्त करें जिन्हें कि वे अपने यहाँ नहीं प्राप्त कर सकते और जो आर्थिक विकास के लिए आवश्यक होते हैं। परन्तु आन्तरिक ऋण के कुल भार से उतनी ही मात्रा के विदेशी ऋण का कुल भार अधिक होता है। इसका कारण यह है कि विदेशी ऋण में अतिरिक्त स्थानान्तरण की समस्या (additional transfer problem) निहित होती है। इसके अतिरिक्त, विदेशी ऋण वापिस लौटाने में राष्ट्रीय आय का भी उतनी ही मात्रा में शोषण होता है और स्वर्ण तथा विदेशी विनिमय के साधनों की माँग अधिक बढ़ जाती है। भव्य यह बड़ा आवश्यक है कि विदेशी ऋण लेने के मामले में अत्यधिक सावधानी बरती जाए। यह बिल्कुल स्वाभाविक है कि विदेशी ऋणों को न्यायोचित ठहराने के लिए कुछ निम्नलिखित आन्तरिक शर्तें पूरी की जाएँ।—

सर्वप्रथम, ऋणों का उपयोग प्रत्यक्ष रूप से आर्थिक प्रगति की गति को तेज करने में करना चाहिए। यदि यह शर्त पूरी कर दी जाए तो राष्ट्रीय आय में और करों से होने वाली सरकारी आय में भी वृद्धि होगी जिससे भविष्य में न्याज तथा मूलधन की अदायगी करना सम्भव हो सकेगा। दूसरे, विदेशी ऋण का विनियोग इस प्रकार किया जाना चाहिए कि भविष्य में अनुकूल व्यापार-सन्तुलन (favourable balance of trade) की स्थिति उत्पन्न हो सके। जैसा कि हम पहले ही बतला चुके हैं, ऐसा होना इसलिए आवश्यक है क्योंकि विदेशी ऋण से स्थानान्तरण की समस्या (transfer problem) उत्पन्न होती है अर्थात् यह आवश्यक हो जाता है कि देनदार देश (debtor country) से लेनदार देश (creditor country) की ओर को मुद्रा का स्थानान्तरण किया जाए। इसमें यह ज़रूरी हो जायगा कि हमारे निर्यात आयातों के अधिक हों। इस प्रकार, स्थानान्तरण समस्या का अर्थ है देनदार देश की आयात करने की उस भावी क्षमता का शोषण (exhaustion), जो कि उसके आर्थिक विकास के लिए बड़े महत्व की होती है। इससे ही एक तीसरी शर्त उत्पन्न होती है, और वह यह कि विदेशी ऋणों को केवल तभी न्यायोचित ठहराया जा सकता है जबकि देश के उत्पादकीय साधन (productive resources) देश का एक सुनियोजित दर से विकास करने की दृष्टि से थपस्याप्त हों। ऐसा इसलिए, क्योंकि विदेशी ऋण का कुल भार देशी ऋण के कुल भार से अधिक होता है।

उपरोक्त विवेचन से एक बात स्पष्ट होती है और वह यह कि एक पिछड़े देश का विदेशों से ऋण लेना तब तक न्यायोचित नहीं माना जायेगा जब तक देश के आन्तरिक साधन अपर्याप्त न हों और ऋण की धनराशि का समुचित रूप से उपयोग न हो। इससे अतिरिक्त, प्रतिकूल अदायगी-शेषों की विद्यमानता को ऋण लेने का एकमात्र पर्याप्त कारण नहीं माना जा सकता। जैसा कि वैन फिलिप्स (Van Phillips) ने कहा है कि “अदायगी-शेषों में लगातार असन्तुलन बने रहना, सामान्यतः आन्तरिक आर्थिक बीमारी का एक लक्षण है और उस लक्षण के आधार पर लिया गया ऋण यह आवश्यक नहीं है कि उस बीमारी को ठीक कर ही देगा।”<sup>10</sup> वास्तव में यह कोई आवश्यक नहीं है कि विदेशी ऋणों का उपयोग ऐसी प्रयोजनाओं में किया जाना चाहिए जो निर्यात बढ़ाएँ और आयातों में कमी करें और इस प्रकार प्रतिकूल अदायगी शेष की स्थिति को समाप्त करें।

10 Van Phillips : Finance in Less Developed Economies, p. 108. “A lasting disequilibrium in the balance is in general symptom of internal economic ills and borrowing on the basis of the symptoms does not necessarily cure the ills.”

मूल रूप में जिस बात की आवश्यकता है, वह यह है कि देश के कुल राष्ट्रीय उत्पादन में वृद्धि की जाए, केवल निर्यात पदार्थों में ही नहीं। तथापि, ऐसी परिस्थितियाँ हो सकती हैं जिनके अन्तर्गत यहाँ तक कि एक अस्थायी प्रतिकूल अदायगी-क्षेप भी आर्थिक विकास पर गम्भीर प्रतिकूल प्रभाव डाल सकता है। इस स्थिति में, विदेशी ऋण को न्यायोचित ठहराया जा सकता है—प्रतिकूल व्यापार सन्तुलन को ठीक करने के लिए नहीं अपितु आन्तरिक अस्व-व्यवस्था को रोकने के लिए।

### निष्कर्ष (Conclusion)

निष्कर्ष के रूप में कहा जा सकता है कि अल्पकाल में, एक कम विकसित देश को विदेशी सहायता पर अधिनाधिक भरोसा करना होगा। कराधान की अपनी सीमाएँ होती हैं और यही स्थिति देशी ऋणों की है, उधर स्फीतिजनक वित्तीय-व्यवस्था की भी सिफारिश नहीं की जा सकती। उपहारों (gifts) तथा अनुदानों (grants) के अलावा, अल्पावधि में, विदेशी ऋण अतिरिक्त वित्त प्राप्त करने का एक महत्वपूर्ण साधन बन सकते हैं। विकासशील अर्थव्यवस्था में सद्य केवल आर्थिक स्थिरता प्राप्त करना ही नहीं होता, बल्कि स्थिरता (stability) के साथ-साथ आर्थिक विकास करना भी होता है। सरकारी ऋण-व्यवस्था का उद्देश्य आर्थिक विकास तथा स्थिरता के द्विमुखी लक्ष्य को प्राप्त करना होना चाहिए। इस लक्ष्य की प्राप्ति के लिए, यह आवश्यक है कि उधार, व्यय तथा ऋण की अदायगी में समुचित समन्वय (proper co-ordination) हो। यह बात न केवल देशी ऋणों पर अपितु विदेशी ऋणों पर भी लागू होती है। तथापि, क्योंकि विदेशी ऋणों का काफी भार पड़ता है अतः उन्हें तभी प्राप्त करना चाहिये जबकि ऐसा करना अत्यन्त रूप से न्यायोचित हो।

### कुछ चुने हुए सन्दर्भ ग्रन्थ

- 1 Dalton Public Finance, Chapter XXI-XXIII.
- 2 Allen and Brownlee Economics of Public Finance Chapter XXI.
- 3 Van Philips Public Finance in Less Developed Economies, Chapter VII
4. Taxation Enquiry Commission Report, Vol I, Chapter VIII.
- 5 Matsushita Shutarō The Economic Effect of Public Debt.

### UNIVERSITY QUESTIONS

१. सार्वजनिक ऋण क्या है? व्यक्तिगत तथा सार्वजनिक ऋण में क्या अन्तर है?  
What is public debt? What is the distinction between private debt and public debt?
२. स्वतन्त्रता के पश्चात् भारत में सार्वजनिक ऋण की प्रवृत्ति पर अपने विचार प्रकट कीजिये।  
Comment on the trends in India's public debt after independence.
३. एक विकासशील अर्थ-व्यवस्था में सार्वजनिक वित्त के योगदान की विवेचना कीजिये।  
Discuss the importance of public debt in a developing economy.
४. "सार्वजनिक ऋण एक आधुनिक आवश्यकता है।" इस कथन की व्याख्या कीजिए और सार्वजनिक ऋणों के औचित्य तथा आवश्यकता का वर्णन कीजिये।  
"Public debt is a modern phenomenon." Discuss this statement and state the expediency and necessity of public debt.
५. भारत सरीखी विकासोन्मुख अर्थ-व्यवस्था में सरकारी ऋण के योगदान की विवेचना कीजिए।  
Discuss the role of public debt in a developing economy like that of India.

६. एक विकासशील अर्द्धविकसित अर्थ-व्यवस्था में सार्वजनिक ऋण के महत्व की विवेचना कीजिये। सार्वजनिक ऋण में सघु-बचत के महत्व को बतलाइए।  
Discuss the role of public debt in developing under-developed economies. Point out the importance of small savings in public debt.
७. सार्वजनिक ऋण किन-किन उद्देश्यों के लिए लिया जाता है? व्यवसाय तथा रोजगार पर सार्वजनिक ऋण के प्रभाव का अध्ययन कीजिये।  
State the objectives for which public debt may be incurred. Study the effects of public debt in business activity and employment.
८. सार्वजनिक ऋण से क्या आशय है? सार्वजनिक ऋण के आर्थिक प्रभावों की विवेचना कीजिये।  
What is meant by public debt? Discuss the economic effects of public debt.
९. सार्वजनिक ऋण के वर्गीकरण का वर्णन कीजिए।  
Describe the classification of public debt.
१०. सार्वजनिक ऋण किसे कहते हैं? सार्वजनिक ऋण के स्रोतों का वर्णन कीजिए।  
What is meant by public debt? Describe the sources of public debt.
११. सरकार ऋण क्यों लेती है? क्या ऋण अनिवार्य है? सरकार द्वारा लिये जाने वाले ऋण का औचित्य कीजिये।  
Why do Government borrow? Is borrowing inevitable? Give justification for Government borrowing.
१२. सार्वजनिक ऋण के विभिन्न रूपों को बताइये।  
Point out the various forms of public debt.
१३. आंतरिक और बाहरी ऋणों में से आप किसे अच्छा समझते हैं और क्यों?  
Out of internal and external debts, which one you prefer best and why?
१४. "विदेशी ऋण अभिभूत वरदान नहीं है।" इस कथन को भारत के संदर्भ में समझाइये।  
"Foreign loan is not an un-mixed blessing." Explain this statement with reference to India.
१५. सार्वजनिक ऋणों के भुगतान करने की विभिन्न विधियों का संक्षेप में वर्णन कीजिए।  
Describe in brief the various methods of public debt redemption.

## राजकोषीय नीति और आर्थिक क्रिया (Fiscal Policy and Economic Activity)

### भूमिका (Introduction) :

आर्थिक नियन्त्रण के एक अंश के रूप में राजकोषीय नीति के महत्व पर सर्वप्रथम जोर सन् १९३० की मन्दी के मध्यकाल में कोन्स द्वारा अपने रोजगार, व्याज तथा—मुद्रा के सामान्य (general) theory of employment, interest and money में दिया गया था। प्राचीन लेखकों ने अर्थव्यवस्था पर राजकोषीय कार्यवाहियों के पहले वाले पृथक्-पृथक् प्रभावों का अध्ययन किया और सरकारों ने यह स्वीकार किया कि आर्थिक कठिनाइयों के समय छोटे-छोटे सार्वजनिक निर्माण कार्यों के रूप में सहायता प्रदान करना उसका उत्तरदायित्व है। परन्तु सम्पूर्ण आर्थिक स्थिति पर पड़ने वाले लोकवित्त के प्रभावों एवं परिणामों की अर्थशास्त्रियों तथा उस समय के अधिकारियों ने यह नहीं समझा था। जब सरकार सहायता कार्यों (relief works) पर धन खर्च करती थी तो वह धन केवल विशेष करों की अवकाशों की विशेष दरी द्वारा वसूल किये जाते थे, क्योंकि बचट को औपचारिक रूप से सन्तुलित रखना ही आवश्यक समझा जाता था। अतः सरकारी खर्च के गौण गुणक प्रभाव (secondary multiplier effects) नहीं पड़ा करता था। व्यावहारिक रूप में, सरकारी व्यय सामान्य आर्थिक सुधार करने के लिए कुछ नहीं करता था। कोन्स (Keynes) के विश्लेषण (analysis) से यह प्रकट होता है कि कुल राष्ट्रीय आय को ही आर्थिक क्रिया का सूचक माना जाता था और इस बात पर जोर दिया जाता था कि कुल व्यय से आर्थिक क्रिया का क्या सम्बन्ध है। इस विश्लेषण ने समाज में कुल व्यय पर राजकोषीय कार्यवाही के प्रत्यक्ष एवं परोक्ष प्रभावों का एक आर्थिक क्रिया पर उनके प्रभाव का स्पष्ट रूप से विवेचन किया और आर्थिक प्रबन्ध के एक अंश के रूप में सरकार की बजट सम्बन्धी नीति को एक नया महत्व प्रदान किया।

### राजकोषीय नीति से आशय (Meaning of Fiscal Policy)

प्रत्येक देश की सरकारें व्यापक पैमाने पर भेन-देन करती हैं तथा विकास एवं सुरक्षा कार्यों पर नियमित रूप से धन व्यय करती हैं। सरकार का दृष्टिकोण सदैव ही बजट को सन्तुलन करने का होता है। किन्तु कभी-कभी सरकार आय से अधिक व्यय कर देती है। ऐसी स्थिति में सरकार आन्तरिक व बाह्य ऋण लेती है तथा घाटे की अर्थ-व्यवस्था का सहारा लेती है। यही नहीं, घाटे को पूरा करने के लिए सरकार विभिन्न प्रकार के नये कर भी लगाती है। इस प्रकार

कर लगाने, ऋण लेने तथा घाटे की वर्षाव्यवस्था करने की नीतियों को ही सामूहिक रूप में राजकोषीय नीति कहा जाता है। राजकोषीय नीति के निम्न तीन अंग होते हैं—(i) सरकारी ऋण, (ii) सरकारी व्यय, तथा (iii) सरकारी ऋण।

आधुनिक राजकोषीय नीति एक प्रकार से सरकारी नीति का ही एक रूप है जिससे अन्तर्गत सरकार अपने व्यय व राजस्व कार्यक्रमों का उपयोग कुल उत्पादन तथा रोजगार की वृद्धि पर वांछनीय प्रभावों को डालने तथा अवांछनीय प्रभावों को रोकने के लिए करती है।

### राजकोषीय नीति के उद्देश्य (Objects of Fiscal Policy)

प्राचीनकाल में राजकोषीय नीति के कर अंग का उद्देश्य आय प्राप्त करना तथा व्यय अंग का उद्देश्य देश की सुरक्षा तथा देश में आन्तरिक शान्ति बनाये रखना था। किन्तु आधुनिक युग में इसके व्यापक उद्देश्य हैं जोकि निम्नलिखित हैं—

- (१) पूर्ण रोजगार की दशा प्राप्त करना।
- (२) आर्थिक स्थिरता स्थापित करना।
- (३) देश का आर्थिक विकास सम्भव बनाना।
- (४) आय का न्यायोचित वितरण करना।
- (५) मुद्रा रकृति को रोकना।

### सरकारी वजट के प्रभाव (Effects of the Government Budget)

आर्थिक क्रियाओं में वांछित परिवर्तन लाने के लिए एक व्यवस्थित लोकवित्त नीति की प्रभावपूर्णता अब आमतौर पर स्वीकार की जाती है। आर्थिक क्रियाओं का स्तर वस्तुओं तथा सेवाओं की कुल माँग पर निर्भर होता है, अतः यह समाज के कुल व्यय तथा आय से प्रभावित होता है। कुल व्यय को और इसलिए समस्त माँग (aggregate demand) को सरकार स्वयं अपनी वजट सम्बन्धी कार्यवाहियों से प्रभावित कर सकती है। कराधान तथा सरकारी खर्च और दोनों में विविधता के रूप में सरकार द्वारा की गई राजकोषीय कार्यवाही कुल व्यय के परिवर्तनों को प्रभावित करती है। सरकार दोनों ही काम कर सकती है; वह समाज के व्यय की धारा में वृद्धि भी कर सकती है और उसमें से कुछ ले भी सकती है और इस प्रकार कुल माँग का रख ऊपर की ओर को अथवा नीचे की ओर मोड़कर आर्थिक क्रिया के स्तर में परिवर्तन ला सकती है।

राजकोषीय नीति कुल व्यय को दो प्रकार से प्रभावित कर सकती है। पहली रीति यह है कि सरकार अपने खर्च को बढ़ाकर या घटाकर, अथवा स्वयं अपनी कर-आय में परिवर्तन द्वारा गैर-सरकारी व्यय को बढ़ा या घटाकर कुल व्यय में प्रत्यक्ष परिवर्तन ला सकती है। सरकारी व्यय में की जाने वाली वृद्धि से समाज का कुल व्यय बढ़ता है वरन् कि कराधान की दरोंबल द्वारा गैर-सरकारी व्यय में वैसे ही समवर्ती कमी करने के लिए कुछ भी न किया जाय। कुल व्यय में वृद्धि कराधान को कम करके भी की जा सकती है और इस प्रकार व्यक्तियों तथा फर्मों द्वारा खर्च करने को अधिक रकम छोड़ी जा सकती है। सरकारी व्यय तथा आय में उपयुक्त परिवर्तन करके कुल आय की कमियों को भी इसी प्रकार प्रभावित किया जा सकता है। सरकार की वजट सम्बन्धी कार्यवाहियों के परिणामस्वरूप कुल व्यय में होने वाले प्रत्यक्ष परिवर्तनों के शेष गुणक प्रभाव पड़ते हैं अतः समस्त माँग में होने वाला परिवर्तन अनेक बार प्रारम्भिक परिवर्तन होता है जो कि आय की वृद्धि के आकार पर निर्भर होता है। सरकार द्वारा कुल व्यय (total spending) के परिवर्तनों को प्रभावित करने का दूसरा तरीका है गैर-सरकारी उपभोग तथा विनियोग को प्रोत्साहित अथवा हतोत्साहित करने का। कुछ करोड़ों की दरी में यदि परिवर्तन कर दिये जाएं तो उससे निजी व्यक्तियों के उपभोग को और व्यक्तियों एवं व्यावसायिक फर्मों द्वारा बिचे जाने वाले विनियोग को प्रोत्साहित अथवा हतोत्साहित किया जा सकता है। इस प्रकार एक परोक्ष मार्ग द्वारा कुल व्यय में परिवर्तन बिचे जाते हैं। सरकारी व्यय की कुछ मदों का गैर-सरकारी उपयोग तथा विनियोग क्रिया पर

ऐसा ही प्रभाव पड़ता है। कभी-कभी परिवर्तन अर्थव्यवस्था के केवल कुछ क्षेत्रों में ही लाये जा सकते हैं अर्थात् कुछ उद्योगों के विनियोग में अथवा कुछ वर्गों के लोगों के उपभोग व्यय में; और समस्त भाग में आवश्यक मोड़ लाने की दृष्टि से इन परिवर्तनों के गौण प्रभाव काफी दूरगामी हो सकते हैं।

कुछ परिणामों को प्राप्त करने के लिए सरकार की राजकोषीय कार्यवाही या तो बजट-सन्तुलन के परिवर्तन के रूप में होती है अथवा ब्यय-व्यय करों तथा व्यय की मदों में हेर-फेर के रूप में होती है। सरकारी आय तथा व्यय में परिवर्तन इसलिये किये जाते हैं ताकि कुछ उद्देश्यों की पूर्ति के लिए बेशी (surplus) अथवा घाटे के सरकारी बजट बनाये जा सकें। सरकारी आय के पृथक्-पृथक् शीर्षक अथवा व्यय की मदें अर्थव्यवस्था पर अपना अलग ही प्रभाव डालती हैं और अर्थव्यवस्था के कुछ क्षेत्रों में परिवर्तन लाने के लिए उनमें रद्दी-बदल की जा सकती है। सरकार की बजट सम्बन्धी स्थिति में कभी-कभी स्वयंचालित रूप में ही परिवर्तन होते हैं, अर्थात् ये अर्थव्यवस्था की स्वयं अपनी ही दिशाओं में कुछ सुधार करके लाये जाते हैं। कुछ करों से प्राप्त होने वाली आय तथा कुछ मदों पर किये जाने वाले व्यय दिशाओं में वांछनीय समझे जाएँ। परन्तु यदि सभी परिस्थितियों पर एक साथ विचार किया जाय तो यह हो सकता है कि अर्थ-व्यवस्था (economy) को सदा स्वस्थ एवं उत्साहपूर्ण स्थिति में बनाये रखने के लिये ऐसी स्वयं चालित बजट सम्बन्धी प्रतिजियाएँ गतिशास्त्री सिद्ध न हो और आर्थिक क्रिया के वांछित स्तरों को प्राप्त करने के लिए राजकोषीय अधिकारियों द्वारा जानबूझ कर कोई विवेकपूर्ण कार्यवाही करना आवश्यक हो जाए।

### बजट सन्तुलन (The Budget Balance) .

किसी वर्ष के कुल सरकारी खर्चों की पूर्ति उसी वर्ष के करों की आय से हो जाए, इस अर्थ में एक सन्तुलन बजट की कुल व्यय (total spending) पर और इसी कारण आर्थिक क्रिया पर बहुत थोड़ा प्रभाव पड़ने की सम्भावना है। प्रतिवर्ष बजट को सन्तुलित रखने के उद्देश्य से सरकार जो नीति अपनाती है वह देश की सम्पूर्ण आर्थिक स्थिति पर अपने प्रभावों की दृष्टि में गूनाधिक रूप में तटस्थ होती है। सरकार ठीक उतना ही व्यय करती है जितना कि वह लोगों से लेती है और यदि न लेती तो वे लोग उसे स्वयं खर्च कर देते। ऐसी स्थिति में, समाज का कुल व्यय उससे कुछ अधिक भिन्न नहीं होता है जैसा कि वह उस स्थिति में होता जबकि सरकार द्वारा न कर लगाये जाते और न खर्च किया जाता।

जब राजकोषीय नीति का उद्देश्य आर्थिक क्रिया पर नियन्त्रण करना होता है तो सरकार या तो घाटे का बजट बनाती है अथवा बेशी (surplus) का। बजट के घाटे का प्रभाव यह होता है कि देश के व्यय का स्तर ऊँचा उठ जाता है। सरकार व्यय तथा कर-आय में जितना अन्तर होता है उतनी ही कुल व्यय (total spending) में शुद्ध वृद्धि हो जाती है जो कि बाद में उपभोग में गौण खर्च के रूप में वृद्धिजनक प्रभाव डालती है। अतः बजट के घाटे में राष्ट्रीय आय में वृद्धि करते हैं और कुल भाग को बढ़ाकर आर्थिक क्रिया के स्तर को ऊँचा उठाते हैं। बजट की बेशी का इससे उल्टा प्रभाव होता है। जब सरकारी आय सरकारी व्यय से अधिक होती है तो इसका अर्थ होता है कि राष्ट्र के व्यय की धारा में से कुछ ले लिया गया है और अपने गुणक प्रभावों के द्वारा इससे राष्ट्रीय आय तथा कुल भाग में कमी हो जाती है। अतः जब भी आवश्यक समझा जाय, जैसे की तीव्र स्थिति की स्थिति में, आर्थिक क्रिया के स्तर को नीचा करने के लिए जो साधन काम में लाये जाते हैं उनमें बजट की बेशी एक बड़ा प्रभावशाली साधन है। अतः एक बेशी का बजट (surplus budget) प्रायः इस बात का गूनाक होता है कि सरकार अर्थव्यवस्था में अधिक व्यय करने को उत्सुक नहीं है।

सरकार बजट में घाटा अपने खर्चों में वृद्धि करके या कराधान को घटाकर, अथवा दोनों ही उपायों द्वारा ला सकती है। जब सरकारी खर्च में वृद्धि की जाती है, और कराधान की आय पूर्ववत् रहती है तो कुछ व्यय में एकदम वृद्धि होती है और यह अपने गुणक प्रभाव द्वारा समस्त भाग को उससे अधिक बढ़ा देती है जितनी कि स्वयं उसमें वृद्धि होती है। कर-आय में कमी करने से अर्थात् कुछ करों को समाप्त तथा कुछ करों की दरें कम करने से, व्यक्तियों तथा फर्मों की

उपलब्ध आय में वृद्धि हो जाती है और इससे उन्हें अधिक व्यय करने की प्रेरणा मिलती है। गैर-सरकारी व्यय में प्रारम्भिक वृद्धि का गुणक प्रभाव पड़ता है और कुल व्यय में जो अन्तिम वृद्धि होती है वह भी कराधान में कमी का ही परिणाम होती है। इस दृष्टिकोण से तो ऐसा प्रतीत होता है कि घाटा लाने की इन दोनों ही विधियों में कोई अन्तर नहीं है। हाँ, कार्यवाहियाँ अवश्य भिन्न-भिन्न प्रकार की होती हैं और उनके प्रभाव भी भिन्न होते हैं। कर में कमी करने के मुकाबले, सरकारी व्यय में वृद्धि का कुल व्यय पर जल्दी प्रभाव होता है। सरकारी व्यय में जो जाने वाली कोई भी वृद्धि लोगों के हाथों में तुरन्त क्रय-शक्ति पहुँचा देती है जो कि उसका उपयोग उपभोग-व्यय के रूप में कर सकते हैं। जो मजदूर पहले बेकार थे अब सरकारी उद्यमों में काम पर लग जाते हैं और अब जो कमाते हैं उसे खर्च करने से समर्थ हो जाते हैं। जब सरकार गैर-सरकारी उद्यमों में उत्पादित वस्तुओं को खरीद कर अपने खर्च में वृद्धि करती है तो प्राइवेट उत्पादकों को अधिक उत्पादन करने का प्रोत्साहन मिलता है और वे अधिक मजदूरों को काम पर लगा लेते हैं, और इस प्रकार मजदूरों के हाथ में अतिरिक्त क्रय-शक्ति आ जाती है जिसे अब वे खर्च कर सकते हैं। दूसरी ओर, करों में कमी करने से ऐसे लोगों के हाथों में अतिरिक्त धन पहुँच जाता है जिन्हें कि बचाने की आश्रय नहीं है। कर अदा करने वाला वर्ग, जिसे कि करों की कमी से लाभ पहुँचता है, सम्भव है अपनी बड़ी हुई आय के कुछ भाग का उपयोग बचतों की वृद्धि में करे। अतः इस स्थिति में, कुल व्यय में वृद्धि आशा से कम हो सकती है। परन्तु करों में कमी करने से व्यावसायिक फर्मों को लाभ पहुँचता है और वे तुरन्त इस वृद्धि के लाभ उठाकर अपने विनियोग में वृद्धि करती हैं। अतः कराधान में छूट देने के परिणामस्वरूप गैर-सरकारी विनियोग में वृद्धि हो सकती है। इसके अतिरिक्त, सरकारी खर्चों में एकदम वृद्धि केवल तभी सम्भव है जबकि प्रयोजनाएँ (projects) ऐसे खर्चों के लिए तैयार हो, और ऐसा केवल एक आयोजन बद्ध अर्थव्यवस्था (planned economy) में ही हो सकता है। किन्तु करों में अधोमुखी हेर-फेर (downward adjustments) अपेक्षाकृत बहुत कम समय में जल्दी ही किये जा सकते हैं। इस प्रकार हम देखते हैं कि सरकारी व्यय में वृद्धि करने तथा करों में कमी करने, इन दोनों ही तरीकों की अपनी अपनी सीमाएँ हैं। इसीलिए प्रायः सरकार यही उपयुक्त समझती है कि वह घाटे का बजट अथवा नो खर्चों में वृद्धि करके और अथवा करों में कमी करके बनाये। इस स्थिति में यह आवश्यक है कि खर्च बढ़ाने के लिए प्रयोजनाओं का चुनाव बड़ी सावधानी से किया जाए और कर सम्मन्धी छूटें प्रदान करने में भी सतर्कता बरती जाए। इसका और अधिक विवेचन इसी अध्याय में हम आगे करेंगे।

देश के कुल व्यय (total spending) में वृद्धि कभी-कभी इस प्रकार भी की जा सकती है कि सरकार अपने निजी खर्चों में भारी वृद्धि करे जिसमें वे सारे अतिरिक्त खर्च भी सम्मिलित हों जो बड़े हुए कराधान से किये गये हों। बिना घाटे के ही सरकारी व्यय बढ़ाने की इस विधि के अन्तर्गत जहाँ सरकार के खर्चों का काफी मात्रा में विस्तार होता है, वहाँ साथ ही साथ, कराधान में भी उतनी धनराशियों की वृद्धि कर दी जाती है, और सरकारी आय तथा सरकारी व्यय के बीच कोई दरार नहीं छोड़ी जाती। यह कहा जाता है कि इस प्रकार सरकारी ऋण का भार बढ़ाये बिना ही सरकार राष्ट्र की कुल द्रव्य-आय में वृद्धि कर सकती है। इस स्थिति में गैर-सरकारी खर्च में बिना समवर्ती कमी किये हुए कराधान से होने वाली आय में वृद्धि सम्भव हो सकती है। सम्भावना यही है कि लोग नये कर-दायित्वों का भुगतान उम्र धनराशि में करेंगे जो कि उन्होंने बचाई है अथवा वे अपनी निष्क्रिय जमा की धनराशियों को सक्रिय करके यहाँ तक उगना उपयोग करेंगे। इस प्रकार, सरकार लोगों से उस धनराशि का एक भाग ले लेती है जिसको कि वे अन्य स्थिति में खर्च नहीं करते, फिर सरकार उस धन को खर्च करती है जिससे समाज के कुल द्रव्य-व्यय में वृद्धि होती है। तत्पश्चात् बजट का सन्तुलन बिगाड़े बिना अथवा सरकारी ऋण में भयंकर परिवर्तन किये बिना केवल सरकारी बजट का आकार बदलकर ही सरकार आर्थिक क्रिया में परिवर्तन ला सकती है। तथापि, इस प्रकार की नीति की कुछ व्यावहारिक कठिनाइयाँ हैं। कुल राष्ट्रीय आय में यथेष्ट मात्रा में परिवर्तन लाने के लिए जिस सीमा तक कराधान तथा सरकारी व्यय में परिवर्तन किया जाना आवश्यक होता है वह सीमा इतनी बड़ी है कि उम्र तक पहुँचना लक्ष्य असम्भव होता है। सरकार अपनी आय तथा अपने खर्चों में अल्प गूचना पर ऐसे बड़े हेर-फेर नहीं कर सकती। फिर, नये करों की इतनी बड़ी-बड़ी मात्रा में लगाने तथा स्पष्ट करने में राजनैतिक तथा प्रशासनिक कठिनाईयाँ सामने आती हैं और गैर-सरकारी विनियोग पर भारी कराधान के प्रतिकूल आर्थिक



प्रभाव भी अत्यधिक हतोत्साहित हो सकते हैं। चयन पक्ष में, यह असम्भव हो सकता है कि सरकारी अधिकारी ऐसी सभी प्रयोजनाओं (projects) को, जिनमें निधन खर्च किया जा सकता है, ऐसे समय में तैयार पाये जबकि खर्च किये जाने की आवश्यकता हो। इस प्रकार आर्थिक प्रिया के स्तर को ऊँचा उठाने के एक उपाय के रूप में बिना घाटे के खर्च करने की बात अधिक व्यावहारिक नहीं है।

आर्थिक क्रिया पर बजट सम्बन्धी नियन्त्रण एक प्रतिवर्ती यंत्र (reversible instrument) है, अर्थात् तीव्र स्थिति अथवा तेजी के समय में, स्थिति को सुधारने में वेशी (surplus) के बजट का उपयोग किया जा सकता है। जब वस्तुओं और सेवाओं की कुल मौद्रिक माँग बहुत ज्यादा अर्थात् सभरण (demand) से बहुत अधिक होती है तो कुल व्यय (total spending) में कमी करके सन्तुलन को बनाये रखा जाता है और ऐसा सरकारी बजट में वेशी लाकर किया जाता है। सरकार या तो अपनी कर-आय बढ़ाती है अथवा अपने खर्च को घटाती है या दोनों ही काम करती है। इस प्रकार बजट में वेशी उत्पन्न होने से पलायन भुक्त द्रव्य-आय में कमी हो जाती है और आर्थिक क्रिया का स्तर नीचा हो जाता है। घाटे की तरह किसी भी वेशी का मुणक प्रभाव पड़ता है और उसके परिणामस्वरूप समाज की कुल व्यय वेशी की मात्रा से भी बहुत कम हो जाता है। सरकार व्यय की धारा (spending stream) में से उससे अधिक निकाल सकती है जितनी कि वह उसमें डालती है और इससे उपभोग पर किया जाने वाला यह गौण व्यय समाप्त हो जाता है जो कि खर्च की पहली मात्रा पर ही आधारित था।

बजट में वेशी लाने के लिए सरकार इन दोनों में जिस विकल्प को भी चुनती है उसके अपने ही परिणाम होते हैं। कराधान में कोई परिवर्तन किए बिना ही सरकारी व्यय में कमी करने से कुल व्यय में प्रत्यक्ष कमी होती है और उसका तात्कालिक प्रभाव होता है। बिना किन्हीं विधान सम्बन्धी औपचारिकताओं के भी ऐसा करना सम्भव है और इसे बहुत जल्दी भी किया जा सकता है। सरकार के पास हमेशा कुछ प्रयोजनाएँ (projects) नवस्थान होती हैं जिन्हें कि स्थगित किया जा सकता है अथवा उनके निर्माण की गति धीमी की जा सकती है और इस प्रकार अर्थव्यवस्था में बिना कोई उलट-पुलट किये ही खर्च में कमी की जा सकती है। सरकारी खर्च में कोई परिवर्तन किये बिना कराधान में वृद्धि करना अपेक्षाकृत कठिन होता है। इसके विरुद्ध इस कार्य की अलोक-प्रियता का तर्क दिया जाता है। इस सम्बन्ध में अनेक राजनैतिक बाधाओं का सामना करना होता है, और इसके क्रियात्मक में जैसे प्रशासनिक प्रयत्नों की आवश्यकता होती है उससे भी इसको लागू करना कम आसान तथा कम प्रभावशाली हो जाता है, विशेष रूप से तब जबकि तुरन्त कार्यवाही की आवश्यकता हो। परन्तु जब सरकारी खर्च में कमी नहीं की जा सकती तो उस स्थिति में स्थिति का एक मात्र राजकोषीय समाधान कराधान में वृद्धि ही हो सकता है। युद्ध के समय सरकारी व्यय को कम नहीं किया जा सकता और एक आयोजनाबद्ध अर्थव्यवस्था (planned economy) में विकास के लिए भारी मात्रा में खर्च करना आवश्यक होता है। ऐसे खर्च से उत्पन्न स्थिति सम्बन्धी वशाओं को खर्च की कमी द्वारा नियन्त्रित नहीं किया जा सकता। इस विषय में जो कुछ किया जा सकता है वह यह कि अनावश्यक सरकारी व्यय को समाप्त अथवा कम किया जाए। वास्तव में, ऐसी परिस्थितियों में बजट की वेशी एक असम्भव सी बात है। अतः सरकार को नहीं तक सम्भव हो सके, कराधान द्वारा अपनी आय में वृद्धि करके ही स्थिति पर नियन्त्रण करना होता है। अन्य समयों में, जब सरकारी खर्च में बड़ी कटौतियाँ करना सम्भव नहीं होता, सरकार दोनों ही तरफ कार्यवाहियाँ करके कुल व्यय को कम करता होता है, अर्थात् अशत. अपने खर्चों में कमी करके और अंशतः अपने कराधान में वृद्धि करके। इन सभी तथ्यों को दृष्टिगत रखते हुए यह कहा जा सकता है कि सरकार की राजकोषीय कार्यवाही उस समय अधिक प्रभावशाली हो सकती है जबकि आर्थिक क्रिया का स्तर ऊँचा उठाना हो, बजाए इसके कि नीचे लाना हो।

### अलग-अलग करों के प्रभाव (Effects of Individual Taxes)

आर्थिक क्रिया को नियन्त्रित करने के लिए की गई राजकोषीय कार्यवाही सभी अलग-अलग करों में परिवर्तनों तक ही सीमित रखी जाती है। उपभोग तथा विनियोग पर प्रत्येक कर का अपना अलग प्रभाव पड़ता है और वाञ्छित परिवर्तन लाने के लिए राजस्व-संग्रह की मात्रा

में तथा करो के ढाँचे की रचना में परिवर्तन किये जा सकते हैं। कुछ करों से प्राप्त आय में उस समय स्वयमेव परिवर्तन होते हैं और इन करो की दरों में कोई हेर फेर किये बिना ही आर्थिक क्रिया में वांछित परिवर्तन सम्भव हो जाता है। इन करो के स्वयंचालित स्थिरीकरण के प्रभाव (automatic stabilisation) उनको प्रतिचक्रीय नीति (anti-cyclical policy) के अस्त्र के रूप में विशेष रूप से उपयुक्त बना देते हैं।

कर-आय में स्वयंचालित नमनीयता (automatic flexibility) उस समय बड़ी महत्वपूर्ण होती है जबकि राजकोषीय नीति का निर्माण विशेष रूप से गैर-सरकारी व्यय की घट-बढ़ की क्षतिपूर्ति करने के लिए किया जाता है। गैर सरकारी उपभोग तथा विनिर्भोग व्यय में होने वाले अनाप-थनाप परिवर्तनों को अधिकारियों की जानी-बूझी कार्यवाही द्वारा तुरन्त नहीं रोका जा सकता। इन परिस्थितियों में कर-पद्धति की स्वयंचालकता (automaticity) बड़ी उपयोगी सिद्ध होती है। इस प्रकार की नमनीयता अथवा लोच की कुछ न कुछ मात्रा प्रत्येक कर-पद्धति में सदा पाई जाती है। जब द्राव्यिक राष्ट्रीय आय गिर रही होती है तो उसकी प्रतिक्रिया स्वरूप सरकारी आय में भी कुछ सीमा तक अवश्य कमी होती है। और जब राष्ट्रीय आय बढ़ रही होती है तो इससे उल्टा होता है। तथापि, कर-पद्धति में ऐसी नमनीयता खाने के मामले में कुछ अन्य करो से अधिक महत्वपूर्ण होते हैं।

स्वयंचालित स्थायित्वकारी (automatic stabiliser) के रूप में आय-कर सबसे अधिक प्रभावशाली माना जाता है। व्यावसायिक क्रियाओं की वृद्धि के समय जबकि आमदनियाँ बढ़ती हैं, आय-करो से प्राप्त होने वाले सरकारी राजस्व में भी तेजी से वृद्धि होती है और गैर-सरकारी खर्च पर इस वृद्धि का प्रतिबिम्बप्रत्यक्ष प्रभाव पड़ता है। मन्दी के समय में, कुछ आमदनियाँ बिल्कुल समाप्त हो जाती हैं और उन पर करो से प्राप्त होने वाली आय भी समाप्त हो जाती है करो की आरोही अथवा क्रमवर्धी दरों (progressive rates) तथा छूट की सीमाओं का अर्थ है—आमदनियों में परिवर्तन। आय-कर का सग्रह चूँकि मूल उद्गम स्थान पर होता है अतः यह राजस्व के परिवर्तन परिवर्तन से भी अधिक सचकदार बना देता है और आय के परिवर्तन तथा राजस्व को आय के मध्य समय-अन्तराल (time lag) को समाप्त कर देता है। निश्चय-कर जो कि आमतौर पर समानुपाती (proportional) होता है। आय-कर के मुकाबले कम-संवेदनशील (less sensitive) होता है। नमनीयता अथवा लचक की दृष्टि से ध्यय पर लगाये जाने वाले करों का तम्बर दूसरा है। आमदनियों में परिवर्तन होने से उपभोग व्यय में भी वैसे ही परिवर्तन होते हैं परन्तु उपभोग व्यय, आय में होने वाले परिवर्तन के अनुपात से कम बढ़ता या घटता है और इसी कारण ऐसे कर से उपलब्ध होने वाली प्राप्तियों में आय कर के मुकाबले कम परिवर्तन होते हैं। सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी अश्वान वी सम्भापना यही है कि स्वयंचालित रूप से कार्यशील होते हैं। जब व्यवसाय में मन्दी आती है और काम करने वाले मजदूरों की संख्या कम हो जाती है तो मालिकों तथा मजदूरों द्वारा दिये जाने वाले कुछ अश्वान (contributions) भी कम हो जाते हैं। इस सम्बन्ध में, परोक्ष कर अपने प्रभावों में एक रूप (uniform) नहीं होते। ऐंगी वस्तुओं पर लगाये जाने वाले कर, जिनकी माँग की आय सम्बन्धी लोचशीलता (income elasticity of demand) अत्यधिक होती है, काफी प्रभावोत्पादक होते हैं। उदाहरण के लिए, विलासिता की वस्तुओं की माँग और उन वस्तुओं पर लगाये करो से प्राप्त होने वाला राजस्व आय के परिवर्तनों की दृष्टि से काफी नमनीय अथवा सचकदार होता है। तथापि, इन करो के प्रभाव की गति धीमी होती है क्योंकि उनका सग्रह थोक व्यापारिक तथा फुटकर व्यापारियों आदि के अनेक स्रोतों से किया जाता है। निवेश पर लगाये गये करो में भी स्वयंचालकता की मात्रा उससे कम पाई जाती है जितनी कि ऊपर बताये गये अधिकांश करो में पाई जाती है।

कर-पद्धति की स्वयंचालित नमनीयता या लोचशीलता (automatic flexibility) केवल कुछ सीमा तक ही सहायक सिद्ध हो सकती है। यह आर्थिक क्रिया में अपेक्षाकृत कम परिवर्तन लाती है और यह स्फीति तथा अवस्फीति सम्बन्धी भारी दबावों को भी नहीं रोक सकती। इसके अतिरिक्त, यह उस समय भी अप्रभावी सिद्ध होती है जबकि अर्थव्यवस्था में निरन्तर एक ही दिशा में परिवर्तन लाना वाञ्छनीय होता है। उदाहरण के लिए, कर-पद्धति को स्वयंचालित रूप में कार्य करने की छूट देकर आर्थिक क्रिया में ऐसी निरन्तर वृद्धि नहीं की जा सकती जो रोजगार में उच्च

स्तर पर पहुँचा दे। ऐसे मामलों में, सरकार द्वारा मुनियोजित कार्यवाही की आवश्यकता होती है, और वाञ्छित परिणाम प्राप्त करने के लिए अधिकारियों द्वारा कर-पद्धति में हेर-फेर की जाती है। उपभोग तथा निवेश को प्रभावित करने के लिए करों की दरों तथा करों के ढाँचे में उपयुक्त परिवर्तन किये जाते हैं।

आय-कर इस सम्बन्ध में भी महत्वपूर्ण भाग अदा करता है। आय-कर की दर में वृद्धि से गैर-सरकारी निवेश हतोत्साहित होने लगता है, विशेष रूप से तब जबकि वे कर मुख्यतः व्यावसायिक आय-दैनिकों पर लगाये जाते हैं। इससे विपरीत आय-कर की दरों में की जाने वाली कमी से तथा विभिन्न प्रकार की छूटों से गैर-सरकारी विनियोग को प्रोत्साहन मिलता है। तथापि, बचत को रोकने के लिए आय-कर की दर में वृद्धि की जा सकती है बशर्ते कि कर-आय की तुरन्त धन्य कर दिया जाए और इस स्थिति में उसका विस्तारवादी प्रभाव पड़ेगा। आय-कर केवल तभी प्रभावशाली हो सकता है जबकि बड़ी सख्या में आम के वर्गों पर कर की परिधि में आ जाए। पूँजी पर कर लगाकर भी बचत को प्रभावित किया जा सकता है क्योंकि उसकी दर में वृद्धि होने से बचत कम होगी और दर में कमी होने से बचत बढ़ेगी। व्यय-कर भी उपभोग तथा बचत पर प्रत्यक्ष प्रभाव डालता है। इन करों की दरों में वृद्धि होने से उपभोग घटता है अतः इसका अर्थव्यवस्था पर परस्पर विरोधी प्रभाव पड़ता है। इन करों की दरें यदि गिराई जाती हैं तो इससे उल्टा प्रभाव होता है। विभिन्न वस्तुओं पर लगाये जाने वाले परोक्ष कर तथा बिनी कर और व्यय-कर भी व्यय-कर के समान कार्य करते हैं। और उनकी दरों में होने वाले परिवर्तन उपभोग-व्यय को प्रभावित करते हैं सामाजिक नीति के लिए किये जाने वाले अशदान करों का एक अन्य वर्ग है जिनके परिवर्तनों को भी अर्थव्यवस्था को प्रभावित करने के लिए काम में लाया जा सकता है। प्राप्त होने वाले लाभों में समझौते वृद्धि किये बिना ही अशदानों (contributions) में वृद्धि करने से वस्तुओं की लागतें तथा कीमतें बढ़ जाती हैं और उसके परिणामस्वरूप रोजगार तथा उपभोग में कमी आ जाती है। जब रोजगार तथा उपभोग में वृद्धि सानो होती है तो ये अशदान कम कर दिये जाते हैं और मन्दी के समय में इनमें पूर्णतः छूट दे दी जाती है।

### सरकारी खर्च में होने वाले परिवर्तन (Variations in Public Expenditure)

कमी-कमी सरकारी कार्यवाही केवल व्यय-पक्ष की ओर से तीव्र रूप में की जाती है। सरकारी व्यय का क्षेत्र अब पहले की अपेक्षा बहुत बड़ा पड़ा है। अतः अर्थव्यवस्था के सरकारी क्षेत्र की अधिक महत्वपूर्ण भाग अदा करना होता है। कुछ वर्षों पहले तक सरकारी व्यय का एक बड़ा भाग प्रशासन पर हुआ करता था जिसने कि इसे काफी कठोर बना दिया था। परन्तु सार्वजनिक निर्माण के कार्यक्रम अब अधिक महत्वपूर्ण माने जाने लगे हैं और सरकार स्वयं सामग्री के बड़े भण्डार खरीदती है तथा उनका संग्रह करती है। सरकारी अधिकारी कमी-कमी मूल्य स्थिरता कार्यक्रमों में एक अंग के रूप में कृषि उत्पादन की बड़ी मात्रा में खरीद करते हैं। इन सब बातों से सरकारी खर्च में काफी मात्रा में लोभ उत्पन्न हो गई है और उन्होंने इसे आर्थिक नियंत्रण का एक शक्तिशाली अस्त्र बना दिया है।

करों की तरह ही, सरकारी खर्च की कुछ मरदों में भी स्वयंचालकता (automaticity) की कुछ मात्रा वर्तमान है। सरकार की व्यापारिक कार्यवाहियाँ अन्य खर्चों के मुकाबले अधिक स्वचालित होती हैं। गैर-सरकारी व्यापारिक संस्थाओं की तरह ही, सरकारी उद्यम भी यह उचित समझ सकते हैं कि सामग्री उस समय खरीदें जबकि कीमतों में गिरने की प्रवृत्ति पाई जाए और अपनी खरीद में वृद्धि करके वे कीमतों पर स्थायी प्रभाव डाल सकते हैं। मूल्य-स्थिरता कार्यक्रम (price-support programme) कीमतों पर तथा व्यवसाय पर प्रत्यक्ष स्थिरकारी प्रभाव डालते हैं। कुछ पदार्थों की कीमतें जैसे-जैसे किसी निश्चित स्तर से नीचे गिरती हैं, वैसे-वैसे ही सरकारी एजेंसियाँ उन्हें खरीदना आरम्भ कर देती हैं और इस माँग में वृद्धि करके वे कीमतों को निर्धारित स्तर से नीचे जाने से रोकती हैं। जब कीमतें निश्चित स्तर से भी ऊपर चली जाती हैं तो सरकारी एजेंसियाँ अपना माल बेचना शुरू कर देती हैं। व्यावसायिक क्रिया पर इन सबका स्वचालित प्रभाव होता है। सामाजिक सुरक्षा व्यय (social security expenditure), विशेषरूप से बेरोजगारी

सक्षय की पूर्ति के साधनों में से एक है। इस स्थिति में, निर्धन से निर्धन व्यक्ति को कुछ न कुछ कर अवश्य देना होगा और आम जरूरत की वस्तुओं पर जो कि गरीबों द्वारा उपभोग की जाने वाली मुख्य मर्चें हैं, कर लगाये ही जायेंगे। अतः यह स्पष्ट है कि एक विकासोन्मुख अर्थव्यवस्था में, अदा करने की योग्यता (ability to pay) के दृढ़ आधार को तथा समता के सिद्धान्त को कर-पद्धति में दृढ़ता से लागू नहीं किया जा सकता। परन्तु एक व्यापक दृष्टिकोण से समता अथवा न्याय सम्भव है। न्याय (justice) का अर्थ यह है कि आर्थिक प्रगति के बोझ को जनता के विभिन्न वर्गों के बीच समन्यायपूर्ण रीति से बाँट दिया जाय। विशुद्ध रूप से वही बात ऊपर स्पष्ट की गई है। उच्चतर आय वाले वर्गों को अपनी योग्यता अथवा आर्थिक शेषी (economic surplus) की मात्रा के अनुसार कर देना होता है। निम्नस्तर आय वाले वर्गों को इस बात से रोका जाता है कि वे अपने उपभोग की मात्रा उस सीमा तक न बढ़ा सकें जितनी कि उनकी आय में वृद्धि हुई है।

विकासोन्मुख अर्थव्यवस्था में एक अच्छी कर-पद्धति का अन्य मुख्य लक्ष्य यह होता है कि मुद्रा-स्फीति सम्बन्धी प्रवृत्तियों (inflationary tendencies) का प्रतिकार किया जाय। तथ्य यह है कि विकास के लिए किए जाने वाले सभी खर्चों में मुद्रास्फीति निहित होती है। लगातार बड़ी-बड़ी मात्रा में विनियोग तो किये जाते हैं किन्तु ऐसी वस्तुओं के उत्पादन में कोई तात्कालिक वृद्धि नहीं होती जो उपभोग के लिए काम आ सके। परिणामस्वरूप, द्रव्य आय में वृद्धि हो जाने के कारण वस्तुओं के उपलब्ध सम्भरण (supply) के मुकाबले माँग (demand) की अधिकता होने से स्फीति सम्बन्धी दबाव उत्पन्न हो जाते हैं। यह बात अब व्यापक रूप से स्वीकार की जाती है कि कराधान मुद्रास्फीति को नियन्त्रित करने में महत्वपूर्ण योग दे सकता है। भारत के कराधान जाँच आयोग (Taxation Enquiry Commission) ने इस सम्बन्ध में विचार व्यक्त किया कि "वे कर, जो प्रत्यक्ष रूप से बड़ी-बड़ी अतिरिक्त आयों पर पड़ते हैं और वस्तु कर (Commodity taxes) जो कि मुद्रास्फीति के परिणामस्वरूप बढ़ी हुई सामान्य क्रयशक्ति पर पड़ते हैं, मुद्रा स्फीति विरोधी नीति में अत्यन्त महत्वपूर्ण भाग अदा करते हैं।"<sup>2</sup>

विकासोन्मुख अर्थव्यवस्था में एक अच्छी कर-पद्धति का एक अन्य तत्त्व यह होना चाहिए कि यह आय के अधिक श्रेष्ठ वितरण में सहायता करे और आय की असमानताओं को कम करे। कल्याण-नियमों पर आधारित समाजवाद (socialism) के सिद्धान्तों में एक सिद्धान्त यह है कि आय की असमानताओं में कमी करने से तथा लोगों में आय का अधिक श्रेष्ठ वितरण करने से देश के आर्थिक कल्याण में वृद्धि हो सकती है। कराधान जिस प्रकार पूँजी निर्माण की दर को ऊँचा उठाकर उत्पादन में वृद्धि करने में समर्थ हो सकता है, उसी प्रकार वह आय का अधिक श्रेष्ठ वितरण करके आर्थिक कल्याण में वृद्धि करने में भी समर्थ हो सकता है। कराधान जाँच आयोग का कहना है कि "आय, धन तथा अवसरों में बड़ी मात्रा में समानता लाना आर्थिक विकास तथा सामाजिक उन्नति का अभिन्न अंग होना चाहिए। यह माँग, कि कराधान के साधनों को सामाजिक न्याय से भी अधिक मात्रा में आय का पुनर्वितरण करने वाले उपाय के रूप में प्रयोग किया जाना चाहिए, असमंजस में नहीं छोड़ी जा सकती।"<sup>3</sup>

अन्त में, कर-पद्धति का निर्माण तथा उसका क्रियान्वयन (implementation) इस प्रकार होना चाहिए कि जनता का कोई भी वर्ग यह अनुभव न करे कि उसके साथ अन्यायपूर्ण व्यवहार किया जा रहा है और यह कि उससे तो उसके देय भाग से अधिक कर-भार को वहन करने को

2 *Taxation Enquiry Commission Report (1953-54) Vol I p 161.* "Taxes that fall directly on the large additional incomes and commodity taxes that fall on the increase in general purchasing power resulting from inflation have a significant part to play in anti-inflationary policy"

3 *Ibid*, p 145, "The attainment of wider measure of equality in incomes wealth and opportunities must form an integral part of economic development and social advance currently. The demand that the instrument of taxation should be used as a means of bringing about a redistribution of incomes, more in consonance with social justice, cannot be kept in abeyance."

होगा कि अधिकारियों द्वारा राजस्व अथवा व्यय में कितने परिवर्तन किये गये हैं। इसके अतिरिक्त, इन परिवर्तनों का टीव समय भी सफलता का एक आवश्यक तत्व है। अन्तः राजकोषीय नीति की एक सीमा यही है कि इन दशाओं को बनाये रखने में व्यावहारिक कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है। किये जाने वाले अतिरिक्त खर्च को ठीक-ठीक राशि अथवा एकत्र की जाने वाली कर-आय की मात्रा उससे अधिक होती है जितना कि कोई राजकोषीय अधिकारी अनुमान लगाना है। फिर इन कार्यवाहियों के लिए ठीक समय कौन-सा है, इसका पता लगाना भी एक कठिन कार्य है। सरकारी अधिकारियों के लिए यह पता लगाना बड़ा कठिन है कि आगे तेजी आयेगी या मन्दी। कार्यवाहियों करने में जो राजनैतिक एवं प्रशासनिक देरियाँ होती हैं, विशेष रूप से तब जबकि करो की दरों में परिवर्तन करने के लिए अथवा कार्यश्रमों के खर्चों में परिवर्तन करने के लिए विधान-मण्डल की अनुमति लेनी आवश्यक होती है, उनसे भी की जाने वाली कार्यवाहियों की क्षमता घटती है। इसके अतिरिक्त, यह भी हो सकता है कि की जाने वाली कार्यवाहियों का प्रभाव धीमे पड़े। करो की दरों में परिवर्तनों के प्रभाव पड़ने में तथा सरकारी व्यय की गुणक कार्यवाही में समय लगता है और यह ही सच्चाई है कि बाकी समय के बाद ही उन कार्यवाहियों के वाञ्छित परिणाम प्राप्त होते हैं।

(२) आय के पुन वितरण पर निर्भरता—की जाने वाली राजकोषीय, कार्यवाहियों के सही-सही प्रभाव उनके परिणामस्वरूप होने वाले आय के पुन वितरण पर भी निर्भर होते हैं। जब आय में होने वाली किसी भी वृद्धि का एक बड़ा भाग ऐसे वर्ग के लोगों के पास जाता है जिन्हें बचान की आवश्यकता होती है तो कुल माँग पर आशा से कम प्रभाव पड़ने की सम्भावना होती है। दूसरी ओर, यदि अतिरिक्त खर्चों तथा कर सम्बन्धी छूटों से प्राप्त करने वाले लोग वे हैं जो कि अपनी आय का एक बड़ा भाग सामान्यन खर्च कर देते हैं तो कार्यवाहियों के गुणक प्रभाव काफी अधिक होने की सम्भावना होती है और आयिक क्रिया पर जल्दी प्रभाव पड़ना सम्भव होता है। उदाहरण के लिए सामाजिक सुरक्षा के लाभों में अथवा उपभोग के लिए दिये जाने वाले उपादानों (subsidies) में यदि परिवर्तन किया जाय तो वह श्रमिक वर्ग की उपलब्ध आय को तथा उनके उपभोग-व्यय को प्रभावित कर सकता है। इसके अतिरिक्त, उच्च आय की स्थिति में घटत करने की प्रवृत्ति भी अधिक होती है और चूँकि कुल द्रव्य-आय में वृद्धि होती है अतः राजकोषीय कार्यवाही के प्रभाव धीमे पड़ जाते हैं। इसका अर्थ है कि आयिक क्रिया से होने वाले परिवर्तन किसी न किसी प्रकार के ह्रासमान प्रतिफल नियम (law of diminishing return) के अधीन होते हैं।

(३) सरकारी आय की लोचता—सरकारी आय की लोचता (flexibility) स्वयं सरकार द्वारा अपनाई जाने वाली राजकोषीय नीति पर प्रतिबन्धात्मक प्रभाव डालती है। जब समाज के कुल व्यय का विस्तार करने के उद्देश्य से सरकारी खर्च में वृद्धि की जाती है तो यह हो सकता है कि उस खर्च का एक भाग बड़ी हुई कर-आय के रूप में सरकार के पास आ जाए, और यदि ऐसा हुआ तो वह सरकारी खर्च की वृद्धि के प्रभाव को न्यून कर देता है। सरकारी खर्च की कमी से कर-आय भी कम हो सकती है और नीति के स्फीति विरोधी प्रभाव भी कम हो सकते हैं।

(४) भुगतानों के अवशेषों में परिवर्तन—अन्य प्रतिबन्धात्मक प्रभाव अदायगी शेषों (balance of payments) के परिवर्तनों द्वारा डाला जाता है। सरकारी खर्च में वृद्धि का प्रभाव कुछ सीमा तक आयातों के मूल्य में वृद्धि तथा निर्यातों के मूल्य में कमी के रूप में पड़ता है। इसका अर्थ होता है कि निर्यातों से होने वाली आय कम हो जाती है। परिणामतः सरकारी खर्च का विस्तारवादी प्रभाव भी कम हो जाता है। इसके साथ ही, लोग अपनी बड़ी हुई आय का एक भाग देश की वनी वस्तुओं पर नहीं, बल्कि आयातों पर खर्च करते हैं और इस प्रकार सरकारी खर्च के गुणक प्रभाव को कम कर देते हैं। सरकारी कार्यवाही के परिणामस्वरूप द्रव्य-आय में जो वृद्धि होती है वह आशा से कम होती है। खर्चों के परिवर्तनों के अलावा ऐसे ही परिणाम कर-परिवर्तनों के भी होते हैं। कुछ सीमा तक, ऐसे परिवर्तनों से प्रतिबन्धात्मक नीति भी अशत निष्फल बना दी जाती है।

(५) प्रयत्नों की पूर्ति पर निर्भरता—राजकोषीय नीति के प्रभाव प्रयत्नों की पूर्ति पर भी निर्भर करते हैं। जब लोगों की काम करने की इच्छा पर सरकार द्वारा करो अथवा खर्चों में

के लामो में भी काफी मात्रा में नमनीयता पाई जाती है। मन्दीकाल में जबकि बेरोजगारी वृद्धि पर होती है बेरोजगारी के लाभ (unemployment benefits) भी बढ़ते हैं जिससे समाज के कुल व्यय में वृद्धि होती है। तेजी के काल में ऐसे लामो पर किया जाने वाला खर्च भी स्वयं ही घट जाता है। सार्वजनिक निर्माण कार्यक्रमों पर किया जाने वाला खर्च अपने प्रभाव की दृष्टि से स्वयंचालित नहीं होता क्योंकि इसके लिए दीर्घकालीन नियोजन की आवश्यकता होती है और अल्पसूचना पर उसमें परिवर्तन नहीं किये जा सकते।

व्यावसायिक क्रिया की छोटी-छोटी अस्तव्यस्तता को दूर करने के लिए सरकारी खर्च के स्वयंचालित परिवर्तनों पर भरोसा किया जा सकता है। और यदि अर्थव्यवस्था में अराजकता बड़ी मात्रा में वर्तमान है अथवा यदि अर्थव्यवस्था में दीर्घकाल तक प्रवृत्तियों को बनाये रखने की आवश्यकता है तो उसके लिए अधिक विवेकपूर्ण एवं सुनियोजित कार्यवाही की आवश्यकता होगी। सामधानी के साथ चुने गये कार्यक्रमों पर किये जाने वाले खर्च में विवेकपूर्ण परिवर्तन करने होते हैं।

जैसा कि कहा जा चुका है, सरकारी खर्च की वृद्धि का अर्थव्यवस्था पर विस्तारवादी प्रभाव पड़ता है। ऐसा विशेष रूप से तब होता है जबकि खर्च की वित्तीय व्यवस्था वजत के घाटे से की जाती है, क्योंकि उस स्थिति में, यह खर्च गैर-सरकारी खर्च की सागत पर नहीं किया जाता, और इसके द्वारा उत्पन्न गौण उपभोग व्यय के साथ ही साथ यह समाज के कुल व्यय में निबल वृद्धि करता है। परन्तु उस स्थिति में भी, जबकि अतिरिक्त सरकारी खर्च को कर-आय से पूरा किया जाता है, इसका थोड़ा बहुत विस्तारवादी प्रभाव अवश्य होता है क्योंकि लोग अपने बड़े हुए कर दायित्वों का निपटारा अगस्त उस धन से कर सकते हैं जिसे कि वे अन्य स्थिति में बचा लेते। इस प्रकार, सरकारी खर्च में होने वाले परिवर्तनों में समाज की व्ययधारा (spending stream) पर प्रत्यक्ष प्रभाव पड़ते हैं। परन्तु कुछ प्रकार के सरकारी खर्च ऐसे होते हैं जो गैर-सरकारी निवेश पर अपना प्रभाव डालकर आर्थिक क्रिया को प्रभावित करते हैं। उदाहरण के लिए, एक उद्योग को दिया जाने वाला उपादान (subsidy) उद्योग के निवेश को प्रभावित करता है और मजदूरियों के लिए दिया जाने वाला उपादान प्राइवेट मालिक (private employer) को अधिक मजदूर रखने के लिए प्रोत्साहित करता है। सरकार तकनीकी प्रशिक्षण तथा अनुसन्धान के लिए दी जाने वाली अनुविधायो में परिवर्तन करके कुछ उद्योगों की क्रियाओं को प्रभावित कर सकती है। उपभोग के लिए जो उपादान दिये जाते हैं वे उपभोग-व्यय को बढ़ावा देते हैं। सामाजिक सुरक्षा पर किये जाने वाला व्यय गैर-सरकारी खर्च को घटाता है और उपभोग-प्रवृत्ति (propensity to consume) को बढ़ाता है। इस प्रकार सरकारी खर्च का उपयोग गैर-सरकारी क्षेत्र के कुछ चुने हुए भागों की क्रियाओं को प्रभावित करने वाले एक अस्त्र के रूप में भी किया जा सकता है।

तथापि, यहाँ इस बात पर जोर दिया जा सकता है कि सरकार अपने निजी खर्चों में परिवर्तन लाकर आर्थिक क्रिया पर अधिक प्रभावी नियन्त्रण कर सकती है, वजाए इसके कि वह गैर-सरकारी क्षेत्र को प्रभावित करने का प्रयास करे। इस प्रकार अपने खर्चों का समुचित रूप से नियोजन करना उसके लिए बड़ा महत्वपूर्ण हो जाता है। सरकारी अधिकारों सामाजिक भलाई की कुछ योजनाएँ हाथ में ले सकते हैं जैसे कि सार्वजनिक स्वास्थ्य, आवास, शिक्षा आदि। नये सरकारी उद्यमों की स्थापना तथा पुराने उद्यमों का पुनर्गठन सरकारी निवेश के कार्यक्रम के आवश्यक अंग बन सकते हैं। बाढ़-नियन्त्रण की कार्यवाहियों के रूप में नदी पाटी योजनाएँ, जल विद्युत् का उत्पादन, तथा सिंचाई सुविधाओं की व्यवस्था—बड़े पैमाने के सार्वजनिक निर्माण-कार्यों के उदाहरण हैं और इन पर यदि सुनियोजित ढंग से खर्च किया जाए तो वह खर्च बड़े प्रभावशाली ढंग से आर्थिक क्रिया को प्रभावित कर सकता है। इस बिन्दु के सरकारी खर्च के दीर्घकालिक कार्यक्रम आर्थिक नियन्त्रण की किसी भी लोकवित्तीय-नीति में महत्वपूर्ण भाग अदा करते हैं।

### राजकोषीय नीति की सीमाएँ (Limitations of Fiscal Policy)

(१) की गई कार्यवाही के प्रकार व समय पर निर्भरता—राजकोषीय नीति की प्रभावोत्पादकता (effectiveness) की जाने वाली कार्यवाहियों के आकार पर तथा उनके समय पर निर्भर होती है। कुल राष्ट्रीय आय में ठीक-ठीक कितना परिवर्तन होगा यह इस बात पर निर्भर

जा सकता है। तीसरा उद्देश्य जिसके लिए राजकोषीय नीति को लागू किया जाता है, स्फीति (inflation) को रोकना होता है। स्फीति विरोधी राजकोषीय नीति को द्वितीय विश्वयुद्ध की अवधि में बड़ा महत्व मिला। भारत में तो इसकी महत्ता और भी अधिकाधिक इसलिये बनी हुई है क्योंकि यहाँ बड़ी मात्रा में निर्यात किये गये विकास-व्यय के कारण स्फीत सम्बन्धी परिस्थितियाँ मौजूद हैं। इस भाग में हम बजट सम्बन्धी नीति के त्रिआन्वयन के पहले दो तरीकों का अध्ययन करेंगे और तीसरे तरीके का अध्ययन अगले साल में करेंगे। चूँकि विभिन्न प्रकार की राजकोषीय कार्य-वाहियों की प्रकृति तथा उनके प्रभावों का विवेचन हम पहले ही कर चुके हैं, अतः अब हम इस बात पर विचार करेंगे कि इन कार्यवाहियों का उपयोग ऊपर बताये गये उद्देश्यों की प्राप्ति की दृष्टि से कहाँ तक वाञ्छनीय तथा सम्भव है।

**आर्थिक स्थिरता अथवा स्थिरकरण के लिए राजकोषीय नीति (Fiscal policy for Economic Stability or Stabilisation).**

जैसा कि हम बतला चुके हैं कि अर्थव्यवस्था में स्थिरता बनाये रखने के लिए सरकारी आय तथा व्यय के स्वयंचालित स्थायित्वकारी प्रभावों (automatic stabilisation effects) पर पूर्णतया निर्भर नहीं रहा जा सकता। यह ठीक है कि वे आर्थिक नियम पर कुछ मात्रा में स्थायित्वकारी प्रभाव डालते हैं परन्तु ये प्रभाव केवल कुछ छोटे परिवर्तनों तक ही सीमित रहते हैं। अतः आवश्यकता इस बात की होती है कि सरकारी अधिकारियों द्वारा विवेकपूर्ण पथ उठाया जाए। एक ऐसे लोचयुक्त बजट (flexible budget) की आवश्यकता होती है जिसमें सरकारी खर्च तथा कराधान में इस प्रकार परिवर्तन किये जा सकें कि जिससे गैर-सरकारी खर्च के उतार-चढ़ावों के प्रभावों को निष्फल बना दिया जाए।

प्रतिचक्रीय राजकोषीय नीति (anti-cyclical fiscal policy) के अनेक रूप हो सकते हैं। इस सम्बन्ध में सबसे महत्वपूर्ण नीति यह होती है जिसमें सार्वजनिक निर्माण कार्यक्रमों को एक सुनियोजित तरीके से लागू किया जाता है। सरकारी विनियोग का एक ऐसा दीर्घकालीन कार्यक्रम बनाया जाता है जिसमें कि राज्य द्वारा नियन्त्रित सभी सस्थाएँ, स्थानीय सन्ध्याओं (local bodies) तथा सामाजिककरण किये गये उद्योग (socialised industries) हिस्सा लेते हैं। इस कार्यक्रम के लिए कितने साधनों की आवश्यकता होगी और वे साधन कहाँ से उपलब्ध होंगे, यह सब सुनियोजित होता है। इस बात का अनुमान भी सावधानी पूर्वक पहले ही लगा लिया जाता है कि परिस्थितियों की आवश्यकता के अनुसार कार्यक्रम के विभिन्न अंगों में कितनी सीमा तक परिवर्तन किया जा सकता है। विनियोग की मात्रा में आर्थिक क्रिया की दशा के अनुसार समय-समय पर परिवर्तन कर दिया जाता है। जब व्यावसायिक क्रिया में मंदी के चिह्न दृष्टिगोचर होते हैं तो सरकारी विनियोग में वृद्धि कर दी जाती है और तेजी के चिह्नों के प्रकट होने पर स्थिति उल्टी होती है। मौद्रिक नीति (monetary policy) और इस कार्यक्रम के संचालन में समन्वय स्थापित कर दिया जाता है और ध्याज की दरों में इस प्रकार हेर फेर की जाती है कि सरकारी विनियोग के साथ ताल-मेल बिठाते हुए गैर-सरकारी विनियोग में परिवर्तन की दशाएँ उत्पन्न कर दी जाएँ। इस प्रकार का कार्यक्रम स्थायी राष्ट्रीय आय के लिए बड़ा सहायक होगा और सरकारी बजट के भारी उतार-चढ़ावों से भी बचा जा सकेगा।

परन्तु ऐसी नीति की भी अपनी कुछ कठिनाइयाँ हैं। ऐसे दीर्घकालीन कार्यक्रम की असुविधाएँ भी बिल्कुल स्पष्ट होती हैं जिसे कि विभिन्न समयों में तत्कालीन आवश्यकताओं के अनुसार पूरा किया जाता है। सार्वजनिक निर्माण कार्यक्रमों की एक विशेष समय में आवश्यकता होती है और उनको न तो स्थगित ही किया जा सकता है और न एक दम पूरा ही किया जा सकता है। व्यय में परिवर्तन करने से सम्बन्धित तकनीकी कठिनाइयाँ भी बड़ी बाधक सिद्ध होती हैं और जब कुछ प्रयोजनाओं पर एक बार काम शुरू कर दिया जाता है तो फिर उसे बिना पूँजी का नुकसान उठाये बीच में नहीं रोकना जा सकता। सार्वजनिक निर्माण कार्यक्रमों की आवश्यकता व्यावसायिक क्रिया की स्थिति से पृथक् होती है और इन दोनों को सम्बन्धित करना, हो सकता है सम्भव न हो। सरकारी निवेश का एक बड़ा कार्यक्रम गैर-सरकारी विनियोग पर प्रतिकूल प्रभाव भी डाल सकता है। जैसा कि पहले भी बताया जा चुका है, सरकारी विनियोग गैर-सरकारी विनि-

किये जाने वाले परिवर्तनों का कोई प्रतिकूल प्रभाव नहीं पड़ता तो द्रव्य राष्ट्रीय आय (money national income) में आशा के अनुकूल वृद्धि होती है। परन्तु आय बढ़ने से प्रायः लोग कठिन श्रम करने के प्रति कम इच्छुक हो जाते हैं अतः इस स्थिति में सरकारी नीति के प्रभाव का एक भाग बेकार हो जाता है। इसी प्रकार, एक स्थिति विरोधी नीति भी उस समय आर्थिक रूप से निष्फल हो जाती है जबकि सरकार द्वारा हतोत्साहित किये जाने के बावजूद वे और भी अधिक काम करने का प्रयत्न करते हैं।

अन्त में, यदि गैर-सरकारी विनियोग पर सरकारी खर्च के प्रभाव परस्पर विरोधी हैं तो द्रव्य राष्ट्रीय आय पर उनका पूरा प्रभाव नहीं पड़ता है। ऐसा विशेष रूप से तब होता है जबकि उधार द्वारा पोषित सरकारी विनियोग का कोई कार्यक्रम रोजगार बढ़ाने की नीति के एक अंग के रूप में चालू किया जाता है। यदि सरकार अपना नया विनियोग ऐसे उद्योगों में करती है जिन्हें कि गैर-सरकारी उद्योगों अपना कार्य-क्षेत्र समझते हैं तो प्रतियोगिता की स्थिति उत्पन्न हो जाती है और गैर-सरकारी विनियोग पर उसकी गम्भीर प्रतिकूल प्रतिक्रियाएँ होती हैं। इसके अतिरिक्त, सरकारी उधार से व्याज दरें बढ़ सकती हैं और उससे गैर सरकारी निवेश हतोत्साहित हो सकता है। इस स्थिति में, जब तक कि वैकिंग व्यवस्था सरकार को अपना हार्दिक सहयोग न प्रदान करे और प्रचलित मौद्रिक पद्धति को बनाये रखने की आवश्यकताएँ मुद्रा-दरों की वृद्धि को जरूरी न बना दें तब तक राजकोषीय नीति से आशा से बहुत कम सफलता मिलने की सम्भावना है। फिर, घाटे की वित्तीयवस्था द्वारा पोषित सरकारी विनियोग के एक बड़े कार्यक्रम की मनोवैज्ञानिक प्रतिक्रियाएँ प्रायः प्रतिकूल हीनी हैं। सरकारी दिवाल (government bankruptcy) की जफावाही और सरकारी नीति के कारण निमित्त मुद्रा के बारे में अनिश्चितता (uncertainty) से गैर-सरकारी निवेश कम हो जाता है। परन्तु सच ही ऐसा होता ही, ऐसी बात नहीं है, अतः जब भी ऐसी नीति अपनाई जाती है, सरकारी अधिकारी बड़े सावधान एवं सतर्क रहते हैं।

### बजट सम्बन्धी नीति और रोजगार (Budgetary Policy and Employment)

आर्थिक क्रिया पर बजट सम्बन्धी नीति तथा उस नीति का, जिसके द्वारा इस नीति का संचालन किया जाता है, अध्ययन करने के पश्चात् अब हम इस बात पर विचार करेंगे कि इस नीति की क्रियान्वित किस प्रकार किया जाता है। जैसा कि दलताया जा चुका है, राजकोषीय नीति का उपयोग तीन उद्देश्यों के लिए किया जा सकता है। पहला उद्देश्य है आर्थिक क्रिया में होने वाले वार्षिक उतार-चढ़ावों (cyclical fluctuations) को समान्य करना और उसकी एक स्थिर स्तर पर बनाये रखना। गैर-सरकारी व्यवस्था के उतार-चढ़ावों को निष्कल बनाने के लिए की जाने वाली क्षतिपूर्क राजकोषीय कार्यवाही द्वारा व्यवसाय के उतार-चढ़ावों को रोका जाता है। इस स्थिति में अपनाई जाने वाली नीति के अन्तर्गत केवल ऐसी कार्यवाहियाँ की जाती हैं जिससे व्यापार-चक्र (trade cycle) की तीव्रताएँ कम हो जाएँ; अतः इसके तले बड़े घाटों (deficial) अथवा वैशियों (surpluses) की आवश्यकता नहीं होती। इसके अतिरिक्त, मन्दो के वर्षों के घाटों की पूर्ति तेजी के वर्षों की समवर्ती वैशियों से कर दी जाती है, फलतः व्यापार चक्र की सम्पूर्ण अवधि में बजट गूनाधिक रूप में सन्तुलित हो सकता है। राजकोषीय नीति का दूसरा उद्देश्य यह हो सकता है कि आर्थिक क्रिया में लगातार उर्ध्वमुखी प्रवृत्ति (upward tend) बनाये रखी जाए। इस नीति के अन्तर्गत, ऐसी कार्यवाहियाँ की जाती हैं जिनका उद्देश्य किसी समय में आर्थिक क्रिया को उस स्तर तक ऊँचा उठाना होता है जो कि पूर्ववर्ती अवधि के स्तर से ऊँचा हो। मन्दो काल में कुछ व्यय बढ़ाया जाता है परन्तु तेजी काल में उसमें बँसी ही समवर्ती कमी नहीं की जाती। इस स्थिति में नीति का एक प्रमुख उद्देश्य स्थिरता को निरन्तर बनाये रखना होता है परन्तु अब यह वह स्थिरता होती है जिसमें रोजगार के स्तर में वृद्धि होती रहती है। इस उद्देश्य के लिये अपनाई जाने वाली राजकोषीय नीति के अन्तर्गत वर्षों तक घाटे का व्यय निभाया जाता है किन्तु उनकी पूर्ति के लिए अन्य वर्षों में वैसी ही समवर्ती वैशियाँ उत्पन्न नहीं की जाती। इस सन्दर्भ में, यह प्रश्न भी बड़ा रुचिकर है कि इस प्रकार की नीति को कब तक जारी अथवा जीवित रखा



नवट सम्बन्धी प्रति चक्रीय कार्यवाहियों की प्रभावपूर्वता, काफी मात्रा में, उस नीति में निर्भर होती है जिसके द्वारा कि मन्दी के समय में बाटों से और तेजी के समय में बेसिमों से व्यवहार किया जाता है। एक ऐसे बाटे या जिसकी वित्तव्यवस्था जनता से उधार लेकर की गई हो, यही अर्थ हो सकता है कि सरकारी खर्च ने गैर-सरकारी खर्च की जगह ले ली है। परन्तु लोगों द्वारा सरकारी ऋणों में जो अश्रदान दिये जाते हैं वे उनकी बचतों में से जाते हैं और वे उनकी निरक्षर जमा-घनराशियों को सत्रिय बना देते हैं। अतः व्यक्तियों से लिया गया सरकारी उधार बाटे के व्यय के प्रभावों को पूर्णतया समाप्त नहीं करता। बाटे की पूर्ति के लिए धन की व्यवस्था का सबसे प्रभावशाली तरीका यही है कि केन्द्रीय बैंक में से सरकार की शेष राशियाँ निकाल ली जायें और केन्द्रीय बैंक तथा वाणिज्य बैंकों से उधार लिया जाए। इसके परिणामस्वरूप बैंक-मुद्रा की पूर्ति में वृद्धि हो जाती है जिसका भी अर्थव्यवस्था पर प्रेरणात्मक प्रभाव पड़ता है। तेजी के समयों में बजट की बेसी (surplus) का आंशिक रूप से तो सरकारी ऋणों की अदायगी के लिए उपयोग किया जा सकता है और अतः उसका उपयोग केन्द्रीय बैंक में सरकार की वाकियों (balances) को बढ़ाने में किया जा सकता है। व्यक्तियों तथा फर्मों को सरकारी ऋण की अदायगी करने से बजट की बेसी के कुछ स्तोति विरोधी प्रभाव नष्ट हो जाने हैं क्योंकि ऐसा करने से बेसी का कुछ भाग व्यय की धारा (spending stream) में मिला जाता है। परन्तु सरकारी ऋण से उस भाग की अदायगी से जो कि केन्द्रीय बैंक से लिया गया था, ऐसा कोई प्रभाव नहीं पड़ता। ऐसा करने से जहाँ केन्द्रीय बैंक में सरकार की वाकियों में वृद्धि होती है, वहाँ बेसियों से निपटने का यह एक बड़ा उपयुक्त तरीका है।

### दीर्घकाल में आर्थिक क्रिया (Economic Activity in the Long Period) .

दीर्घकाल में, आर्थिक नीति के निम्न दोनों ही उद्देश्य होते हैं—जर्पात् एक तो बर्धन उतार बढ़ावों को समाप्त करना और दूसरा प्रगति की तेज रफ्तार बनाये रखना। व्यापार चक्र पर नियन्त्रण लगाने से स्वयं प्रगति की रफ्तार तेज होती है। व्यवसाय में स्थिरता रहती है, तो निश्चितता बनी रहती है और इससे गैर-सरकारी विनियोग को वृद्धि का प्रोत्साहन मिलता है। अतः प्रतिचक्रीय नीति उस नीति का एक आवश्यक अंग है जिसका निर्माण अर्थव्यवस्था में तेजी के साथ निरन्तर ऊर्ध्वप्रवृत्ति (upward tendency) उत्पन्न करने के लिए किया जाता है। इसके साथ ही, इस स्थिति में, सरकारी नीति के अन्तर्गत ऐसी कार्यवाहियाँ भी करनी होती हैं जिनसे दीर्घकाल में आर्थिक क्रिया का स्तर ऊँचा उठे। संक्षेप में, उद्देश्य यह होता है कि एक निश्चित सद्य के चारों ओर राष्ट्रीय आय स्थिर बनी रहे, जबकि लक्ष्य स्वरूप बढ़ रहा होता है और यही नहीं, उसे तीव्रगति से बढ़ाना भी होना है। इसका अर्थ है कि प्रतिचक्रीय नीति के अन्तर्गत मन्दी को रोकने के लिए बड़े साहसपूर्ण एवं कठोर कदम उठाने होते हैं किन्तु तेजी के समय अपेक्षाकृत सरल प्रयत्नों से ही काम चल जाना है। जबकि आर्थिक क्रिया को केवल उस स्तर तक लाना होता है जो सबसे ऊँचा होता है जिसे कि पहली तेजी के समय सामान्य समझा गया था।

प्रगति की दीर्घकालीन रफ्तार की वृद्धि अतः तो उस दीर्घकालीन समस्त माँग पर निर्भर होती है जो कि पूर्ण मानवीय क्षमता एवं पूर्ण पूँजीगत साज-सज्जा से युक्त दीर्घकालीन सञ्चरण से कम न पड़ जाए और अतः पूरी क्षमता के साथ उत्पादन की वृद्धि पर निर्भर होती है। जहाँ तक इस पहले तत्त्व का सम्बन्ध है, इसके लिए यही राजकोषीय नीति उपयुक्त रहती है जो कि व्यापार चक्र को नियन्त्रित करने के लिए अपनाई जाती है परन्तु पूर्ण क्षमता के साथ उत्पादन में वृद्धि करने के लिए, कुल व्यय में निरन्तर वृद्धि करने की आवश्यकता होगी। इसका अर्थ यह है कि बाटे की वित्त-व्यवस्था द्वारा पोषित बढ़ता हुआ सरकारी खर्च सरकार की दीर्घकालीन राजकोषीय नीति का एक आवश्यक अंग होना चाहिए।

दीर्घकालीन प्रगति की समस्या पर जरा विस्तार से विचार करने की आवश्यकता है। आर्थिक प्रगति की अनेक दिशाएँ हैं। इसका अर्थ है भौतिक क्षमता, तकनीकी ज्ञान के साधनों तथा रोजगार की मात्रा में वृद्धि। एक क्षेत्र में वृद्धि के साथ अनिवार्यतः दूसरे क्षेत्रों की वृद्धि आवश्यक नहीं है और एक उद्योग के पूर्ण रोजगार का अनिवार्यतः यह अर्थ नहीं है कि अन्य उद्योगों में भी पूर्ण रोजगार। उदाहरण के लिए, पूँजीगत सामग्री की क्षमता उस मात्रा से अधिक या कम भी हो सकती है जो कि श्रम-शक्ति को पूर्ण रोजगार प्रदान कर सके, अर्थात् यह कि पूर्ण रोजगार के

योग से प्रतियोगिता कर सकता है और व्याज की दरों में प्रतिकूल परिवर्तनों से गैर-सरकारी निवेश हतोत्साहित हो सकता है, अथवा कभी-कभी यह भी हो सकता है कि सरकारी विनियोग के प्रति मनोवैज्ञानिक प्रतिक्रियाएँ अच्छी एवं अनुकूल न हों। जब दीर्घकालीन योजनाओं का निर्माण किया जाए तब ऐसे परिवर्तनों के मन्दोजनक प्रभावों का भी ध्यान रखा जाना चाहिए। सावधानी एवं सतर्कता के साथ योजना बना कर ऐसे प्रतिकूल प्रभावों से बचा जा सकता है। इस प्रकार, इस विषय के सभी पहलुओं पर विचार करने के पश्चात् यह कहा जा सकता है कि अर्थव्यवस्था को उच्च स्तर पर से जाने वाले एक उपाय के रूप में प्रतिवर्तीय कार्यवाही (anti-cyclical measure) की अपेक्षा दीर्घकालीन योजना (long period plan) ही अधिक उपयुक्त है।

प्रति वार्षिक नीति का एक अन्य रूप है, सरकारी अधिकारियों द्वारा वस्तुओं की खरीद और बिक्री। सरकार बुरे समयों में वस्तुओं की खरीद करती है और इस प्रकार कुल माँग में वृद्धि कर देती है और फिर अच्छे समयों में उन वस्तुओं की बेच देती है। कुछ देशों में सरकारों द्वारा मूल्य स्थिरता कार्यक्रम (price support programmes), विशेष रूप से कृषि उपज के सम्बन्ध में लागू किये जाते हैं। जब कृषि-पदार्थों की कीमतों को ऊँचा बनाये रखने का प्रयत्न करती है और मन्दोजनक प्रभावों को समाप्त करने में सहायता करती है। जब बाजार की स्थिति सुधर जाती है और कीमतों में वृद्धि के चिह्न दृष्टिगोचर होने लगते हैं, तब वस्तुएँ बेच दी जाती हैं। इस प्रकार, कीमतों को एक अस्थायी स्तर पर बनाये रखा जाता है और आर्थिक क्रिया को स्थिर रखा जाता है। किन्तु इस प्रकार की कार्यवाही सभी वस्तुओं के सम्बन्ध में नहीं की जा सकती। ऐसी वस्तुएँ जिनकी माँग में मौसम तथा ऋषि के अनुसार परिवर्तन हुआ करते हैं, सरकार द्वारा बिना बड़ा जोखिम उठाये खरीदी अथवा बेची नहीं जा सकती। यही मात्रा में सरकारी ऋण के जो वित्तीय परिणाम सामने आते हैं उन्हें भी ऐसी नीति के एक विरोधी तर्क के रूप में प्रस्तुत किया जाता है। सरकारी खर्च में जो धन लगता है, एक सम्बन्धी अवधि तक उसके व्याज के रूप में होने वाली हानि इतनी अधिक होती है कि उससे यह नीति ही अभावहारिक बन गई। इसके अतिरिक्त वाणिज्यिक उद्यमों में सरकार के प्रवेश की अवाञ्छनीयता ने भी ऐसे कार्यक्रमों की लोकप्रिय बना दिया है। अतः इतने बड़े पैमाने पर सरकार द्वारा ऋण और विनय करना, कि उससे एक सम्बन्धी अवधि तक आर्थिक क्रिया का स्तर स्थिर रह सके, सभी परिस्थितियों में सम्भव नहीं है।

इसके अलावा आर्थिक क्रिया को स्थिर रखने का सबसे अधिक व्यावहारिक उपाय करों और सरकारी खर्चों में हेर-फेर करना ही है। कराधान में कमी और सरकारी खर्च में वृद्धि—बुरे समयों में काम आने वाली ये दो सुधारवादी कार्यवाहियाँ हैं। करों में कमी होने से फर्मों तथा व्यक्तियों की उपलब्ध आय में वृद्धि हो जाती है और ऐसे परिवर्तनों के प्रति फर्मों की प्रतिक्रिया बड़ी अनुकूल होती है और उससे गैर-सरकारी निवेश को प्रोत्साहन मिलता है। सामाजिक बीमे से मिलने वाले लाभों में कोई परिवर्तन किये बिना ही उसके अंश-दानों (contributions) में कमी करने का आर्थिक क्रिया पर बड़ा स्वस्थ प्रभाव पड़ता है क्योंकि इससे न केवल बेकार पड़े मजदूरों के पास ऋण-शक्ति की मात्रा ही बढ़ जाती है, अपितु यह कार्यवाही मालिकों (employers) को और अधिक मजदूर काम पर लगाने के लिए एक किस्म के उत्पादन (subsidy) के रूप में कार्य करती है। उधर छोटे-छोटे सार्वजनिक निर्माण कार्यक्रमों के सम्बन्ध में सरकारी खर्च में वृद्धि करना भी सम्भव होता है। मालिकों को मजदूरियों के लिए दिये जाने वाले उपादान को भी एक-बड़ा उपयुक्त मन्दी-विरोधी उपाय बताया जाता है। परन्तु ऐसा उपादान देने में कुछ व्यावहारिक कठिनाइयाँ सामने आती हैं। जब ऐसा उपादान केवल अतिरिक्त मजदूरों के सम्बन्ध में ही दिया जाता है तो इससे मालिकों को इस बात का प्रलोभन मिलता है कि पहले तो मजदूरों को काम से हाटा दें और बाद में उन्हें फिर काम पर लगा लें और इस प्रकार सरकार से उपादान प्राप्त कर लें; स्पष्ट है कि ऐसी कार्यवाही कर मुक्त रोजगार पर कोई शुद्ध प्रभाव नहीं पड़ता। और जब यह उपादान मालिकों द्वारा काम पर लगाये गये सभी मजदूरों के सम्बन्ध में दिया जाता है तो यह राजकोष पर एक भारी बोझ बन जाता है। तेजी के समय में इससे उल्टी नीति अपनाई जा सकती है। समाज के कुल व्यय को नीचा रखने के उद्देश्य से कराधान में वृद्धि और सरकारी व्यय में कमी कर दी जाती है।

साधनो में कोई कमी न आये। गैर-सरकारी उपभोग को उच्च स्तर पर बनाये रखकर सरकारी व्यय के गुणक प्रभावों को बढ़ाया जा सकता है। यह हो सकता है कि कुछ विनियोग में जो वृद्धि होती है और उसके परिणामस्वरूप विनियोग वाली वस्तुओं के उद्योगों के रोजगार में जो वृद्धि होती है, वह उपभोग वाली वस्तुओं के उद्योगों के रोजगार में लाभदायक हो। तथापि, यह जरूरी नहीं है कि अनिवार्यतः ऐसा होगा ही, विस्तारवादी नीति के अधिकतम प्रभाव डालकर इसके विरुद्ध समुचित सुरक्षात्मक पग उठाये जा सकते हैं। गुणक प्रभाव राष्ट्रीय आय को बढ़ाने की किसी भी नीति में विशेष रूप से दीर्घकाल में, बड़ा महत्वपूर्ण भाग अदा करते हैं। यदि गुणक (multiplier) स्थिति को उच्च स्तर पर बनाये रखना है तो घाटे द्वारा पोषित सरकारी खर्चों में अत्यधिक वृद्धि करना आवश्यक नहीं है। इस प्रकार, राजकीय नीति की सफलता, काफी सीमा तक, इस बात पर निर्भर होती है कि नीति के फलस्वरूप उत्पन्न होने वाली गुणक स्थिति का आकार क्या है ?

### घाटे द्वारा पोषित व्यय का मूल्यांकन (Appraisal of Deficit Spending)

आर्थिक क्रिया तथा रोजगार का स्तर ऊँचा उठाने के लिए घाटे के वित्त द्वारा पोषित व्यय को दोनों ही दृष्टिकोणों में बड़ा उपयोगी माना जाता है—मन्दी-विरोधी कार्यक्रमों के दृष्टिकोण से भी और अपर्याप्त गैर-सरकारी विनियोग की कमी पूरी करने के लिए एक अर्द्ध-स्थायी यंत्र (semi-permanent instrument) के दृष्टिकोण से भी। मन्दी विरोधी उपाय के रूप में, कुछ वर्षों के घाटे अल्प वर्षों की वैशियों (surpluses) द्वारा पूरे कर दिए जाते हैं और व्यापार चक्र की सम्पूर्ण अवधि में वज्रत वास्तव में घाटे का नहीं रहता है। सरकार बजट को प्रत्येक वर्ष सन्तुलित नहीं करती बल्कि अनेक वर्षों में, सम्पूर्ण रूप में, वह अवश्य सन्तुलित हो जाता है। घाटे के वर्षों में जो सरकारी ऋण लिया जाता है वह वैशियों के वर्षों में पूर्णतः अग्रदा दिया जाता है; इस प्रकार इस ऋण के भार के सम्बन्ध में कोई गम्भीर अशत, निपटः समस्याएँ उत्पन्न नहीं होती। परन्तु जब सरकारें घाटे के वित्त द्वारा पोषित व्यय का उपयोग राष्ट्रीय आय में वृद्धि करने वाले एक अर्द्ध-स्थायी उपाय के रूप में करती हैं तो उसके सम्बन्ध में कई गम्भीर समस्याएँ तथा विवाद उठ खड़े होते हैं। इस पद्धति में, घाटों की पूर्ति अन्य वर्षों की वैशियों द्वारा नहीं की जाती अपितु वे इकट्ठे होते रहते हैं। अतः सरकारी ऋण बराबर बढ़ता रहता है और साख-निर्माण (credit creation) का उपयोग प्रायः घाटे के एक भाग की पूर्ति करने के लिए किया जाता है। ऐसा करना कहीं तक न्यायोचित है, इस पर अवश्य गम्भीरता के साथ विचार करने की आवश्यकता है।

घाटे के वित्त द्वारा पोषित जो व्यय किया जाता है उसमें अनाधिक व्यय (uneconomic spending) तथा अपव्यय का घनरा छिपा रहता है। जब सरकारी एजेंसियों तथा विभागों को यह पता रहता है कि उन्हें तो खर्च करना है और वह भी इतना कि जिससे घाटे की स्थिति आ जाये तो वे असंवेधानी से व्यय करते हैं जिससे साधनों का अपव्यय होता है। यदि सरकारी व्यय की मात्रा बढ़ाई जाती है, तो इसका अर्थ तो क्यापि नहीं है कि व्यय बढ़ाये चले जायें, चाहे उससे कोई प्रतिफल प्राप्त हो या न हो। केवल गड़बड़े खोदना और उन्हें भर देना अथवा कपड़ा फाड़ सेना और फिर उसे सी देना—सरकारी व्यय में वृद्धि के प्रयत्नों का यह तो उद्देश्य नहीं है। सरकारी व्यय हमेशा इस प्रकार किया जाना चाहिए कि जिससे सामाजिक कल्याण में वृद्धि हो। यह कहना तो सत्य है कि रोजगार में होने वाली प्रत्येक वृद्धि समाज के हित में ही होती है परन्तु यदि शान्तिकाल में रोजगार वृद्धि के लिए सरकारी खर्च किया जाता है तो उसे तब तक न्यायोचित नहीं कहा जा सकता जब तक कि रोजगार की वृद्धि से कोई आर्थिक प्रतिफल (economic return) न प्राप्त हो। परन्तु जब तक जोर केवल खर्च करने पर ही दिया जाता रहेगा तब तक मितव्ययता (economy) का विचार तो गौण ही बन कर रह जायेगा। अतः कुछ लोग तो इसी आधार पर सरकारी अधिकारियों द्वारा घाटे के व्यय को जारी रखे जाने का विरोध करते हैं। तथापि, इस सम्बन्ध में यह कहा जा सकता है कि सरकारी के कन्धों पर बड़ी ज़िम्मेदारी होती है अतः उनसे यह आशा अवश्य की जा सकती है कि जो भी कार्य करेंगी बड़ी सावधानी एवं सतर्कता के साथ करेंगी, चाहे घाटे के वित्त को व्यय करने का कार्य हो अथवा अन्य कोई कार्य। बेरोजगारी के रूप में श्रम-शक्ति का जो अपव्यय (waste) हो रहा है उसे तो रोक ही जाना

सम्यग्ध ने श्रम व पूँजी के अलग-अलग दृष्टिकोण होते हैं। भौतिक क्षमता के पूर्ण रोजगार का बिन्दु उन्नत देशों में तो सामान्यतः ऊँचा होता है, किन्तु अल्पविकसित देशों में नीचा होता है। एक आर्थिक दृष्टि से उन्नत देश में तो श्रम के पूर्ण रोजगार की स्थिति अप्रयुक्त क्षमता को छोड़कर भी प्राप्त कर ली जाती है किन्तु एक अल्पविकसित देश में श्रम के रोजगार में एक सीमा से अधिक वृद्धि पुनः नये पूँजी निर्माण पर निर्भर होती है। अतः इन स्थितियों में अपनाई जाने वाली राज-कोषीय नीति, यद्यपि मूल रूप में एक-सी ही होती है, परन्तु यह निश्चित है कि भिन्न-भिन्न दशाओं के अन्तर्गत कई बातों में उसमें अन्तर होता है। एक उन्नत देश में, राजकोषीय नीति का उद्देश्य श्रम के रोजगार को मात्रा में वृद्धि करना होता है। एक अल्पविकसित देश में, राजकोषीय कार्य-वाहियों का मुख्य लक्ष्य यह होता है कि सरकारी एवं गैर-सरकारी दोनों ही क्षेत्रों में पूँजी का निर्माण बढ़ाया जाए।

दीर्घकालीन विस्तार के लिए घाटे द्वारा पोषित खर्च (deficit spending) प्रकृति में उससे भिन्न होता है जो कि एक मन्दी विरोधी कार्यवाही के रूप में प्रयुक्त किया जाता है। इस मामले में समय का प्रश्न महत्वपूर्ण नहीं है क्योंकि इसमें कुछ वर्षों के घाटों की पूर्ति अन्य वर्षों की बेिशियों से नहीं की जाती। यह भी आवश्यक नहीं है कि बढ़ते हुए सरकारी ऋण एक समस्या बन जाएँ। इतना किन्तु के घाटों की वित्त-व्यवस्था साख का निर्माण करके की जा सकती है। यहाँ तक यदि ऋण भी लेने पड़ें तो बढ़ते हुए ऋणों के व्याज की वित्तीय व्यवस्था भी साख-निर्माण द्वारा की जा सकती है। सरकारी ऋण की मात्रा जब बहुत अधिक बढ़ जाती है तो ऋण की अदायगी के लिए कराधान में वृद्धि की आवश्यकता होती है। परन्तु बढ़ाया हुआ कराधान एक विकामशील अर्थ-व्यवस्था में अधिक कष्टकारक प्रतीत नहीं होगा। यह भी आवश्यक नहीं है कि बढ़ता हुआ कराधान अपने प्रभावों में प्रतिवन्धनात्मक हो वगैरह कि करो के ढाँचे में इस प्रकार परिवर्तन किया जाए कि उसके अधिकांश भाग का भार तो उच्च आय वाले वर्गों पर पड़े किन्तु सरकारी व्यय के अधिकांश लाभ निर्धन वर्ग के लोगों को मिलें। जब राजकोषीय नीति के कारण धनी वर्ग से निर्धन वर्ग की ओर राष्ट्रीय आय का पुनर्वितरण होता है तो उपभोग को प्रोत्साहन मिलता है और उसके गुण के प्रभावों में वृद्धि होती है। निम्न आय वाले वर्ग के लोगों में उपभोग-प्रवृत्ति ऊँची होती है और चूँकि वे अपनी आय थोड़े-थोड़े समग्रान्तर पर (दैनिक या साप्ताहिक रूप में) प्राप्त करते हैं, अतः उनकी आमदनियों में वृद्धि होने से मुद्रा का गम्य-वेग (income velocity of money) भी बढ़ जाता है।

दीर्घकाल में आर्थिक क्रिया के स्तर को ऊँचा उठाने की दृष्टि से सरकारी व्यय की रचना का भारी महत्व है। यह व्यय विनियोग पर भी हो सकता है और उपभोग पर भी परन्तु तथ्य यह है कि विभिन्न मदों पर किया जाने वाला खर्च अर्थव्यवस्था पर भिन्न-भिन्न प्रभाव डालता है। उदाहरण के लिये, गृह-निर्माण पर किया गया व्यय, जिसे कि विनियोग-व्यय कहा जाता है, हो सकता कि आर्थिक क्रिया पर वैसे उल्लेखनीय प्रभाव न डाले जितना कि तकनीकी शिक्षा पर किये गये व्यय का पड़ता है, यद्यपि यह व्यय उपभोग-व्यय होता है। जब व्यय का एक बड़ा भाग निर्धन वर्ग के लोगों की सहायता में लगाया जाता है तो उसके परिणामस्वरूप जो गौण उपभोग व्यय किया जाता है उसका अल्पविक मुणक प्रभाव पड़ता है। अतः अधिकतम लाभ प्राप्त करने की दृष्टि से यह आवश्यक है कि सरकारी व्यय की नीति का बड़ी सावधानी से नियमन किया जाए।

दीर्घकालीन प्रगति के लिए सरकारी व्यय की प्रभावपूर्णता कुछ अन्य परिस्थितियों पर निर्भर होती है। विनियोग पर किये जाने वाले सरकारी व्यय का गैर-सरकारी विनियोग पर कोई प्रतिकूल प्रभाव नहीं पड़ता। जैसा कि हम पहले ही बतला चुके हैं यदि सरकार का नया विनियोग ऐसे उद्योगों पर केन्द्रित कर दिया गया है जो कि सामान्यतः गैर-सरकारी क्षेत्र के अंग हैं, तब तो गैर-सरकारी विनियोग अवश्य हतोत्साहित होगा। इसके अतिरिक्त, व्याज की दरों पर इसके जो प्रतिकूल प्रभाव पड़े गे और सरकार के घाटे द्वारा पोषित विनियोग पर जो हानिकारक मनो-वैज्ञानिक प्रतिक्रियाएँ होंगी उससे भी गैर-सरकारी विनियोग के सिकुड़ने की ही सम्भावना है। यदि सरकारी विनियोग को वास्तव में प्रभावशाली बनाना है तो ऐसी परिस्थितियाँ उत्पन्न नहीं होने देनी चाहिये। फिर यह भी देखना चाहिये कि सरकारी खर्च से उपभोग से गैर-सरकारी

अथवा जनता से उधार लेकर अपने घाटे को पूरा कर सनता है। सरकार पर देश के लोगों का जो ऋण होता है उसे राष्ट्र पर भार नहीं समझना चाहिए। यदि यह समझा जाता है कि सरकारी ऋण की मात्रा बहुत अधिक है और वरों में वृद्धि करने से हानिकारक प्रभाव पड़ने की सम्भावना है तो ऋण की अदायगी साख का निर्माण (credit creation) करके की जा सकती है। ऐसा सरकारी व्यय, जिसकी पूति राजस्व द्वारा न की गई हो, आर्थिक गतिविधि को तेज करता है और हानिकारक प्रभावों के स्थान पर यह समृद्धि (prosperity) में वृद्धि करता है। घाटे के बजटों के मुकाबले बेरोजगारी बहुत अधिक हानिकारक होता है।

लोग, जो कि युद्ध जैसे सकटवालीन अवसरों पर घाटे के बजटों को न्यायोचित समझते हैं इस बात पर भारी आपत्ति करते हैं कि शान्तिकाल में भी सरकारें अपनी आय तथा व्यय को संतुलित करने में असफल रहती हैं। तथापि, युद्धकाल में यदि सरकार घाटे के बजट का आश्रय लेती है तो उसे कदापि दोष नहीं दिया जा सकता क्योंकि युद्ध के लिए जितने साधनों की आवश्यकता होती है वे अन्य किसी प्रकार से नहीं प्राप्त किये जा सकते। इसके अतिरिक्त युद्धकाल में सरकार स्फीति (inflation) का उपयोग भी, कराधान के समान ही लोगों से त्रय-शक्ति लेने में करती है। किन्तु शान्तिवाला में, जबकि बेरोजगारी की समस्या को हल करना होता है, ऐसी कोई सवट की स्थिति नहीं होती अतः घाटे के बजट को न्यायोचित नहीं कहा जा सकता। परन्तु यह तर्क देते समय शायद बड़ी मात्रा में फैली बेरोजगारी के गम्भीर परिणामों की कल्पना नहीं की गई है। भारी मन्दी अथवा अर्थव्यवस्था का अर्द्ध-स्थायी रूप से स्थिर हो जाना बड़ी गम्भीर स्थितियाँ हैं जिनसे निपटने के लिए कठे पथ उठाने की आवश्यकता है। इन परिस्थितियों में घाटे का बजट और स्फीति का एक हल्का सा इन्जेक्शन बड़ा कारगर असर दिखाता है। हाँ, यह ठीक है कि इन परिस्थितियों में घाटे के बजटों का आकार इतना बड़ा नहीं होना चाहिए जितना कि युद्धकाल में हो जाता है, साथ ही, स्फीति की मात्रा में अधिक वृद्धि नहीं होनी चाहिए और न उसको अधिक लम्बे समय तक जारी ही रहने देना चाहिए।

### निष्कर्ष (Conclusion)

निष्कर्ष के रूप में यह कहा जा सकता है कि यदि पूर्ण रोजगार की सीमा के दया-सम्भव निकट से निकट पहुँचना है तो घाटे का व्यय उसके लिए बड़ा उपयोगी अस्त्र है। घाटे के व्यय की स्थिति में यदि साधनों का उपयोग समुचित रीति से किया जाए तो पूर्ण रोजगार के लक्ष्य की प्राप्ति के लिए अर्द्ध-स्थायी नीति (semi-permanent policy) के रूप में उसका उपयोग किया जा सकता है। जहाँ तक यह नीति गैर-सरकारी उपभोग तथा विनियोग पर प्रतिकूल प्रभाव डाले बिना अपना कार्य करती है और अपने उन लक्ष्यों को प्राप्त करती है जिनके लिए वह लागू की गई थी, अर्थात् रोजगार के बढ़ते हुए स्तर के साथ अर्थव्यवस्था की स्थिरता, वहाँ तक तो यदि इससे कुछ छोटी-मोटी अमुविधा भी हो तो उसकी अपेक्षा की जा सकती है। परन्तु इस बात का बराबर ध्यान रखा जाना चाहिए कि कहीं ये छोटी-मोटी अमुविधाएँ ही बड़ी कठिनाइयों का रूप धारण कर लें। आवश्यकता इस बात की है इस नीति से अधिकतम लाभ प्राप्त करने हैं तो बड़ी सावधानी से इसका निर्माण किया जाए और सतर्कता के साथ इसे लागू किया जाए।

### स्फीति विरोधी राजकोषीय नीति

#### (Anti-Inflationary Fiscal Policy)

जब वस्तुओं और सेवाओं की सम्पूर्ण माँग (aggregate demand) सम्पूर्ण संभरण (aggregate supply) से अधिक हो जाती है तो उससे स्फीति उत्पन्न हो जाती है। अतः स्फीति का स्पष्ट राजकोषीय समाधान यही है कि कुल माँग में कमी कर दी जाए। जैसा कि हम पहले बतला चुके हैं, वैशी (surplus) के सरकारी बजट बनाकर ऐसा करना सम्भव हो सकता है। इसके लिए सरकारी खर्च में कमी और कर-आय में वृद्धि करनी होती है। जब अधिकारियों को व्यापार-चक्र के तेजी-पक्ष को नियन्त्रित करना होता है तो उस समय के लिए ये कार्यवाहियाँ बड़ी व्यावहारिक होती हैं। उस स्फीति की स्थिति में, जो कि युद्धकाल में अत्यधिक सरकारी व्यय के कारण अथवा किसी अल्पविकसित देश के आर्थिक विकास के कारण उत्पन्न हुई हो, इसका सामना करने

चाहिए और इस कार्य के लिए जो भी कार्यवाही आवश्यक एवं उपयुक्त हो, वह की जानी चाहिए, हाँ यह अवश्य है प्रत्येक कार्यवाही बड़ी सावधानी एवं सतर्कता के साथ की जाय। घाटे के व्यय का अर्थ केवल यह है कि गैर-सरकारी व्यय की कमी की बुरा करने के लिए सरकार द्वारा व्यय किया जाना। जो लोग अधिक मामलों में सरकार का हस्तक्षेप पसन्द नहीं करते, वे यही दोषारोपण करते हैं कि सरकार व्यय के मामलों में सदा ही अपव्यय करती है। परन्तु यह विचार मान्य नहीं है और आजकल तो घाटे के बजट को अनेक उद्देश्यों की पूर्ति के लिए एक महत्वपूर्ण राजकोषीय यंत्र माना जाता है। रोजगार की वृद्धि के अलावा अन्य उद्देश्यों का विवेचन इसी पुस्तक में आगे किया गया है।

यह भी तर्क दिया जाता है कि लगातार घाटे की स्थिति के जारी रहने का अर्थ है सरकारी ऋण की निरन्तर वृद्धि, और ऋण के भार में यदि लगातार वृद्धि होती है तो उसके बड़े आर्थिक तथा मनोवैज्ञानिक दुष्प्रभाव पड़ते हैं। आर्थिक दृष्टि से तो इसका दुष्प्रभाव यह होगा कि उन ऋणों को चुकाने के लिए देर या संघर्ष कराधान में वृद्धि करनी होगी। मनोवैज्ञानिक दृष्टि से, इससे लोगों के मन में सरकार की वित्तीय स्थिति की दृढ़ता के सम्बन्ध में भय तथा सन्देह पैदा होता है। तथापि, आन्तरिक ऋण को इतना भारपूर्ण नहीं माना जाता क्योंकि इसमें तो पूरा का पूरा राष्ट्र अपने ही कुछ सदस्यों का ऋणी होता है। इस ऋण की अदायगी जब कराधान में वृद्धि करके की जाती है तो उसका अर्थ होता है राष्ट्र को आर्थिक दृष्टि से दरिद्र बनाने बिना करदाताओं के पास से सरकारी बाण्डों के धारकों के पास केवल धन का हस्तान्तरण। इसके अतिरिक्त, जैसा कि हम बतला चुके हैं, घाटों की पूर्ण साध-निर्माण द्वारा भी की जा सकती है और इस प्रकार बिना कराधान में वृद्धि किये ही ऋणों की भी अदायगी की जा सकती है। और एक ऐसी अर्थ-व्यवस्था में जो कि समृद्धि की ओर बढ़ रही हो, कराधान की वृद्धि को भार नहीं माना जाता। लगातार होने वाले घाटे तथा बढ़ते हुए सरकारी ऋण के मनोवैज्ञानिक दुष्प्रभाव अब इतने कठोर नहीं होते जितने कि पहले हुआ करते थे। लोग, विशेष रूप से उन्नत देशों के लोग, अब इतने जागरूक हो गये हैं कि ऐसी नीति की प्रकृति तथा उसके उद्देश्य को अच्छी प्रकार समझते हैं। जब किसी सरकारी नीति को समझ के बाहर तथा अन्दर काफी तन्त्रे वाद-विवाद तथा विचार-विमर्श के बाद लागू किया जाता है तो इस स्थिति में मनोवैज्ञानिक दुष्प्रभाव पड़ने की अधिक सम्भावना नहीं रहती।

बजट के घाटों को पूरा करने के लिए अथवा ऋणों का निपटारा करने के लिए यदि अधिकाधिक साख का निर्माण किया जाता है तो उसका स्फीतिजनक प्रभाव होता है। बैंक मुद्रा की माँग में निरन्तर वृद्धि और उसकी वृद्धि हुए पूँति से कीमतें बराबर ऊपर चढ़ती हैं। घाटे के व्यय की नीति को लागू करते समय सरकारी अधिकारियों को यह सावधानी अवश्य बरतनी चाहिए कि घाटे के व्यय को उस बिन्दु से आगे नहीं ले जाना चाहिए जिससे स्फीति सम्बन्धी दबाव अत्यधिक बढ़ जायें। कुल माँग में वृद्धि की अनुमति दी जा सकती है परन्तु इतनी अधिक नहीं कि कुल सभरण से वह बहुत दूर हो। जैसे ही स्फीति का खतरा दिखाई दे, सरकार को अपने व्यय की गति धीमी कर देनी चाहिए। तथापि, यदि स्फीति (inflation) बहुत हल्की मात्रा में है तो उसे विनाशकारी नहीं माना जा सकता। तथ्य यह है कि मूल्य-स्तर में थोड़ी सी वृद्धि के मुकाबले बेरोजगारी बहुत विनाशकारी होती है। जब अर्थव्यवस्था समृद्धि की ओर बढ़ती है तो उसके साथ-साथ कीमतों में थोड़ी सी स्फीतिजनक वृद्धि होती है अतः सरकारी अधिकारियों तथा जनता को इस तथ्य से अधिक भय मानने की आवश्यकता नहीं है।

कुछ लोगों का यह विचार है कि घाटे की वित्त-व्यवस्था (deficit financing) अनैतिक व अन्यायपूर्ण है। ये लोग सरकार पर चांदर से अधिक पाँच फँसलाने का आरोप लगाते हैं और सरकार के निरन्तर घाटों को इस बात का सूचक मानते हैं कि सरकार अब वित्तीय विनाश की ओर बढ़ चली है। परन्तु इस विचार में सचाई का अंश बहुत कम है। यह आवश्यक नहीं है कि घाटे की वित्त-व्यवस्था सदा ही दिवालियापन की ओर ले जाए। इस मामले की तुलना एक प्राइवेट व्यापारी से करना सही नहीं है। एक व्यापारी वर्ष के वर्ष अपने खर्चों को अपनी आय की सीमा से अधिक नहीं बढ़ा सकता, वरतें कि दिवालिया बनने का जोखिम न उठा ले। राज्य यदि अपने बजट को सन्तुलित नहीं करता है तो वह दिवालिया हो जायेगा, ऐसी बात नहीं है, क्योंकि वह नोट छापकर

मार्ग की जा रही है जबकि कुछ अन्य लोगों पर, जिनकी आय भी न्यूनार्धिक रूप में उसके जितनी ही है, कम भार डाला गया है। इसके अतिरिक्त, करदाताओं के मस्तिष्क में यह विश्वास भी होना चाहिए कि करो के रूप में उन्होंने जो धन दिया है, वह बुद्धिमत्ता के साथ व्यर्थ किया जायेगा और प्रशासनिक अकुशलता, अक्षमता (incompetence) अथवा भ्रष्टाचार (corruption) के कारण वह बर्बाद नहीं किया जायेगा। "एक अच्छी कर-प्रणाली की कसौटी यह है कि उसमें इतनी सामर्थ्य हो कि वह सरकार के राजकोषीय आधार में ऐसा विश्वास उत्पन्न कर सके जो जनता के नैतिक स्तर को बनाये रखे तथा उत्पादकीय प्रयत्नों व आर्थिक प्रगति को प्रोत्साहन दे।"<sup>4</sup>

### कुछ चुने हुए सदस्य प्रश्न

1. Adam Smith 'Wealth of the Nations.'
2. Taxation Enquiry Commission Enquiry Vol. I.
3. Raja Chelliah Fiscal policy in Underdeveloped Countries Chapter, III

### विश्वविद्यालयी प्रश्न (UNIVERSITY QUESTIONS) :

1. एक आदर्श कर प्रणाली से क्या आशय है ? मुख्य रूप से एक विकासशील अर्थव्यवस्था की आवश्यकताओं को ध्यान में रखकर विवेचन कीजिए।  
What is an ideal tax system ? Discuss with special reference to the requirements of a developing country
2. एक अच्छी कर प्रणाली की महत्वपूर्ण विशेषताओं को समझाइए।  
State and explain the characteristics of a good tax system
3. कर क्या है ? एक स्वस्थ कर प्रणाली की विशेषताओं का वर्णन कीजिए।  
What is tax ? Describe the characteristics of a sound tax system
4. एडम स्मिथ के करारोपण के सिद्धान्तों को समझाइए। दूसरे अर्थशास्त्रियों द्वारा इनमें और कौन से सिद्धान्त जोड़े गये हैं ?  
Explain the Adam Smith's canon of taxation What other canons have been added in them by other economists ?
5. एडम स्मिथ के कर सिद्धान्तों पर टिप्पणी लिखिए।  
Write a note on the canons of taxation of Adam Smith

4 "The test of a good tax system is its ability to inspire that confidence in the fiscal basis of government which sustains public morale and promotes productive effort and economic progress."

के लिए वेशी का बजट उपयोगी नहीं रहता। युद्ध के समय में भारी मात्रा में किये जाने वाले सरकारी व्यय कम नहीं किये जा सकते। और न अल्पविकसित देश की कोई सरकार ही अपने उन व्ययों में कमी कर सकती है जिन्हें कि वह आर्थिक विकास की दीर्घकालीन योजना के एक अंग के रूप में करती है। इन दशाओं में भारी मात्रा में सरकारी व्यय करना अनिवार्य हो जाता है और यही स्थिति के उत्पन्न होने का मुख्य कारण बनता है। स्थिति जब एक दीर्घकालीन बुराई बन जाती है तो व्यय-पक्ष से उसका प्रभावी ढंग से सामना नहीं किया जा सकता, अतः सरकारी अधि कारियों द्वारा जो भी राजकोपीय कार्यवाहियाँ की जाती हैं वे केवल राजस्व (revenue) पक्ष तक ही सीमित रहती हैं।

इसके अतिरिक्त, स्थिति दो प्रकार की स्थितियों में से एक अथवा दोनों के ही कारण उत्पन्न होती है। इसकी उत्पत्ति का कारण या तो माँग का बढ़ना होता है अथवा लागतों (costs) में परिवर्तन होना। लागतों में परिवर्तन अक्सर मजदूरियों में वृद्धि के कारण हुआ करते हैं। जब कीमतों में वृद्धि होती है तो मजदूर लोग भी अधिक मजदूरी की माँग करने लगते हैं, अतः यदि उनकी माँग पूरी कर दी जाती है तो मजदूरियों की यह वृद्धि ही लागतों तथा कीमतों में और वृद्धि का कारण बनती है। मजदूरियों द्वारा प्रेरित इस स्थिति पर नियन्त्रण केवल बार बढ़ाकर माँग में कमी करने से नहीं हो सकता। वस्तु स्थिति यह है यदि परोक्ष कर लगाये जाते हैं तो उससे कीमतों में तथा निर्यात लागत में वृद्धि हो जाती है जिससे मजदूरियाँ बढ़ाने की माँग उत्पन्न होती है और उसके फलस्वरूप स्थिति की स्थिति और भी बदतर हो जाती है। इस स्थिति में समस्या के हल का एक आर्थिक समाधान तब मिलता है जबकि आवश्यक पदार्थों की कीमटें कम करने के उद्देश्य से उपभोग के लिए उपादान (subsidies) दिये जाते हैं।

किर, बड़ा हुआ कराधान जब उत्पादन पर प्रतिकूल प्रभाव डालता है तो स्थिति सबधी दबाव और बढ़ जाते हैं, जैसाकि एक अल्पविकसित देश में हुआ करता है। ऐसे देशों में यदि दीर्घ-काल में राष्ट्रीय आय में वृद्धि करनी है तो यह आवश्यक है कि गैर-सरकारी निवेश में वृद्धि की जाए। तथापि यह निश्चय करना कठिन है कि एक उपयुक्त स्थिति विरोधी उपाय के रूप में कराधान में कहाँ तक वृद्धि की जा सकती है।

इस स्थिति में, गैर-सरकारी खर्चों में वृद्धि करना ही सबसे अधिक उपयुक्त कार्यवाही है। गैर-सरकारी उपभोग में कमी करना तथा लोगों के पास वर्तमान सम्पूर्ण फालतू श्रम-शक्ति को उनसे ले लेना ही राजकोपीय नीति का मुख्य लक्ष्य होना चाहिए। अधिकाधिक सरकारी उधार भी इसमें काफी सहायक हो सकता है। कर नीति का निर्धारण भी इस प्रकार किया जा सकता है कि उक्त लक्ष्य की प्राप्ति हो। मौद्रिक कार्यवाहियाँ (monetary measures) तथा पदार्थों पर प्रत्यक्ष नियन्त्रण भी इस सम्बन्ध में महत्वपूर्ण भाग अदा करते हैं परन्तु इनका विस्तृत विवेचन करना इस पुस्तक के क्षेत्र से बाहर है।

**सरकार का खर्च (Government Expenditure) :**

कुल माँग में कमी करना स्थिति-विरोधी नीति का सबसे अधिक आवश्यक अंग होना चाहिए। चूंकि सरकारी खर्च में वृद्धि होने से ही स्थिति उत्पन्न होती है अतः इस पर रोक लगाना ही सबसे अधिक उपयुक्त पग है। गैर-सरकारी व्यय की वृद्धि को निष्फल बनाने के लिए सरकारी खर्च में कमी और कर-आय में वृद्धि की जानी चाहिए। प्रायः सरकारी खर्च का कुछ भाग तुलनात्मक दृष्टि से कम अवश्य होता है अतः ऐसे खर्च को अवश्य कम कर देना चाहिए। और यदि स्थिति का सामना सफलता के साथ करना है तो अन्य खर्चों में भी मितव्ययता बरतना अत्यन्त आवश्यक है।

परन्तु जैसा कि हम पहले बतला चुके हैं, सरकारी खर्च का बाकी भाग बड़ी महत्वपूर्ण प्रकृति का होता है अतः उसमें कमी कैसे की जा सकती है। उदाहरण के लिए, युद्ध काल में ही सरकारी खर्च का अधिकांश भाग विलुक्त आवश्यक होता है अतः उसमें कमी नहीं की जा सकती। शान्ति काल में भी, प्रतिरक्षा पर जो व्यय करना होता है उसकी उपेक्षा कैसे की जा सकती है और इस व्यय में उस समय तो और भी वृद्धि होती है जबकि विभिन्न देशों के बीच राजनैतिक तनाव



का वातावरण वर्तमान हो जैसा कि आखण्ड देखते हैं। अधिकांश सरकारों के वित्तीय साधनों का एक बड़ा भाग प्रतिरक्षा तथा उसमें ही सम्बन्धित अन्य कार्यों में लगाया जाता है। अल्पविकसित देशों में, सरकारी खर्च का एक बड़ा भाग आयोजनावद्ध आर्थिक विकास में लगाया जाता है। सरकारी ढाँचा खर्च की बड़ी बड़ी रकमें ऐसे दीर्घकालीन आवश्यक सामाजिक कार्यक्रमों में लगाई जाती है जैसे कि सामान्य व तकनीकी शिक्षा, सार्वजनिक स्वास्थ्य तथा गृह-निर्माण आदि। इस प्रकार, कुछ न्यूनतम खर्च ऐसा अवश्य होता है जिसे सरकार को करना ही पड़ता है और उसमें कोई कमी नहीं की जा सकती। अतः यह सम्भव नहीं है कि स्फीति विरोधी कार्यक्रम के एक अंग के रूप में सरकारी खर्च में कमी की जाय। अतः इस अंश के द्वारा स्फीति पर भरपूर आक्रमण नहीं किया जा सकता।

किन्तु सरकारी खर्च में कमी विधायित्व (economics) के रूप में ही की जा सकती है। खर्च अनावश्यक हो उसे घटा कर न्यूनतम कर देना चाहिए। आवश्यक खर्च के कुछ भाग की पूर्ति अनावश्यक मदों से आवश्यक मदों की ओर की साधनों का स्थानान्तरण करके की जानी चाहिए। परन्तु इस बात को स्पष्ट करना बहुत कठिन है कि अनावश्यक खर्च कौन-सा है क्योंकि सभी सरकारी खर्च कुछ न कुछ मात्रा में आवश्यक ही होते हैं। परन्तु सरकारी नीति के मूलभूत लक्ष्यों पर प्रतिबद्ध प्रभाव डाले बिना ही यदि कुछ खर्चों में मितव्ययता लाई जा सकती है तो उसे अवश्य लाना चाहिए। अतः यदि स्फीति सम्बन्धी दबावों को न्यूनतम करना है तो सरकारी खर्च में थोड़ी बहुत कमी अथवा उसकी वृद्धि की रणनीति अवश्य करनी चाहिए। शस्त्रीकरण अथवा सरकारी क्षेत्र के अन्य उद्यमों पर किये जाने वाले विनाशकारी सरकारी खर्च में प्रायः कुछ न कुछ अपव्यय होता ही है जिससे स्फीति और तीव्र होती है। अतः यह कहा जा सकता है कि सरकारी खर्चों में मितव्ययता की गुंजाइश है, उस गुंजाइश की सावधानी के साथ खोज की जानी चाहिए और स्फीति को समाप्त करने के हित में उसका उपयोग किया जाना चाहिए।

सरकारी खर्च में लगातार वृद्धि होने से वस्तुओं की माँग बढ़ने के साथ ही साप मजदूरियाँ बढ़ने से लागत में जो वृद्धि होती है उसमें स्फीति की स्थिति बहुत घराब हो जाती है और इस स्थिति को सरकारी खर्च की कमी अथवा कराधान की वृद्धि मात्र से नहीं सुधारा जा सकता। दृष्ट्य यह है कि यदि सरकार परीक्षा करो की दरो में वृद्धि करती है तो उससे वस्तुओं की कीमतें बढ़ती हैं, फलतः श्रमिक सघ अधिक मजदूरियों की माँग करते हैं जिससे स्फीति सम्बन्धी दबाव और बढ़ता है। द्वितीय विश्वयुद्ध के समय में भी भारत तथा अन्य अनेक देशों में इस समस्या का समाधान इस प्रकार किया गया था कि उपभोग के अत्यावश्यक पदार्थों के लिए उपादान (subsidies) स्वीकृति किये गये थे। इन उपादानों से श्रमिक वर्ग के निर्वाह-खर्च (cost-of living) को नीचा रखने में मदद मिली, इस प्रकार मजदूरियों की वृद्धि से लागत में होने वाली वृद्धि रोक गई। इस प्रकार, सरकारी खर्च में कमी करने के बजाए यदि उत्पादनों के रूप में सरकारी खर्च में वृद्धि की जाय तो कुछ परिस्थितियों में इसका अधिक स्यायित्वकारी प्रभाव होता है। परन्तु ये उपाय समस्या का केवल अल्पकालीन हल ही प्रस्तुत करते हैं। अतः दीर्घकालीन स्फीति विरोधी नीति के रूप में उनका उपयोग नहीं किया जा सकता।

**कराधान (Taxation):**

स्फीति की स्थिति पर बड़ा आक्रमण कराधान की ओर से होता है। कर-आय में वृद्धि होने से सामान्य जानता के पास उपलब्ध त्रय-शक्ति में कमी हो जाती है अतः इसका स्फीति विरोधी प्रभाव पड़ता है। फालतू त्रय-शक्ति का एक बड़ा भाग, जो कि जनता के हाथों में वर्तमान होता है और जो माँग पर भी दबाव डालता है, कराधान की वृद्धि द्वारा छीन लिया जाता है। सरकारी खर्च में जो वृद्धि होती है उसकी कर आय की वृद्धि द्वारा पूरा करने का प्रयत्न किया जाता है अतः इस कार्य के लिए बड़े घाटे के बजट नहीं बनाये जाते। नये-नये कर लगाये जाते हैं और पुराने करों की दरें बढ़ा दी जाती हैं। स्फीति विरोधी नीति को सफल बनाने के लिए, करों में छूट देने तथा कुछ करों को समाप्त करने की माँगों को हतोत्साहित किया जाता है।

तथापि, इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए करों का चुनाव बड़ी सावधानी के साथ किया जाना चाहिए। कुछ कर अन्य करों से अधिक उपयुक्त (suitable) होते हैं तथा वे प्रत्यक्ष रूप से

उन्हीं नियमों के अन्तर्गत कार्य करते हैं जो कि स्फीतिजनक अर्थव्यवस्था के लिए महत्वपूर्ण होते हैं। इस परिस्थिति में प्रत्यक्ष कर अधिक प्रत्यक्ष प्रभाव डालते हैं। आय-कर विशेष रूप से एक निश्चित तरीके के द्वारा जनता की क्रय-शक्ति का एक भाग छीन लेता है अतः इस दृष्टिकोण से यह एक बड़ा लाभकारी कर है। एक प्रत्यक्ष व्यय-कर अर्थव्यवस्था की केवल फालतू क्रय-शक्ति को ही नहीं ले लेता, अपितु उपभोग पर भी हतोत्साहक प्रभाव डालता है। अतिरिक्त लाभ-कर (excess profits tax) दूसरा उपयोगी कर है जिसका उपयोग द्वितीय विश्वयुद्ध की अवधि में अनेक देशों में किया गया था। यह कर स्फीति सम्बन्धी स्थिति को दो प्रकार से प्रभावित करता है। यह समाज के एक वर्ग की उस फालतू उपलब्ध आय को ले लेता है जो कि अर्थव्यवस्था पर स्फीतिजनक दबाव डाल सकती थी। दूसरे, यह व्यापारियों में वर्तमान उस प्रलोभन को भी कम करता है जिससे प्रेरित होकर वे ऊँची कीमतें वसूल करते हैं। यह कर श्रमिकों में वर्तमान असन्तोष को दूर करने में भी सहायक होता है। इस कर द्वारा श्रमिकों को यह अनुभव करा दिया जाता है कि मिल मालिक कीमतों को वृद्धि के कारण कोई अनुचित लाभ नहीं प्राप्त कर रहे हैं। किन्तु शान्तिकाल के लिए कर उपयुक्त नहीं हो सकता क्योंकि उत्पादन बढ़ाने के लिए ऊँचे लाभों की प्रेरणा एक बड़ा महत्वपूर्ण तत्व है। युद्ध काल तक में भी, इस कर की दर में शत-प्रतिशत वृद्धि इस भय के कारण नहीं की जा सकती कि कहीं उत्पादन बढ़ाने की सारी प्रेरणाएँ ही समाप्त न हो जाएँ। उन देशों में भी, जहाँ कि इसकी दर १०० प्रतिशत अथवा इसके आस पास थी, यह माना जाता था कि कर का एक भाग ऐसी जमा (deposit) है जिसे युद्ध काल के पश्चात् वापिस कर दिया जायेगा।

सामान्य जनता के पास वर्तमान फालतू क्रय-शक्ति को छीनने का एक अच्छा साधन परोक्ष कराधान (indirect taxation) है क्योंकि प्रत्यक्ष कराधान (direct taxation) के मुकाबले यह जनता के एक बड़े भाग को प्रभावित करता है। भारत जैसे देश में, जहाँ कि जनसंख्या का बहुत थोड़ा भाग ही व्यक्तिगत आय-कर तथा अन्य प्रत्यक्ष कर देता है, परोक्ष करों के द्वारा ही जनता के बड़े भाग तक पहुँचा जा सकता है। इसके अतिरिक्त परोक्ष कर अ क वस्तुओं की माँग पर शिथिलकारी प्रभाव डालते हैं अतः ये कराधान के स्फीति विरोधी प्रयत्नों के रूप में कार्य करते हैं। परन्तु कुछ परोक्ष कर ऐसे हैं जो श्रमिक वर्ग द्वारा उपभोग किये जाने वाली वस्तुओं की कीमतों में और उसके फलस्वरूप निर्वाह-व्यय में वृद्धि कर देते हैं जिससे श्रमिक लोग अधिक मजदूरी की माँग करने लगते हैं। फिर, इन करों से उत्पादन पर हतोत्साहक प्रभाव पड़ते हैं उनसे इनका स्फीति विरोधी प्रभाव क्षीण हो जाता है। उत्पादन तथा व्यापार पर लगाये जाने वाले कुछ करों में कमी करने से उत्पादन पर प्रेरणात्मक प्रभाव पड़ता है जिससे स्फीति सम्बन्धी दबाव कम होते हैं। आयात करों में कमी करने का भी यही प्रभाव होता है क्योंकि इनसे वस्तुओं के कुल सभरण में वृद्धि होती है। परन्तु टैरिफ में कमी (tariff reductions) का देश के उद्योगों पर दीर्घकालीन प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है। अतः अल्पकाल के अलावा इसका उपयोग नहीं किया जा सकता। इस प्रकार, हम देखते हैं कि यदि नीति को वास्तव में प्रभावशाली बनाना है तो स्फीति का विरोध करने के लिए करों का चुनाव बड़ी सावधानी से किया जाना चाहिए।

द्वितीय विश्वयुद्ध की अवधि में भारत में जिस स्फीति विरोध नीति का अनुसरण किया गया, उसमें अन्य कार्यवाहियों के अलावा नया कराधान तथा उधार भी सम्मिलित था। आय-कर (income tax), अति कर (super tax) तथा निगम कर (corporation tax) के अधिभार (surcharge) की दरों में वृद्धियाँ की गईं। अतिरिक्त लाभ कर लागू किया गया और समय-समय पर इसकी दरों में वृद्धि की गई। तम्बाकू जैसे पदार्थों पर नये उत्पादन शुल्क (excise duties) लगाये गये। इस प्रकार वे कर जो कि सीधे बड़ी-बड़ी अतिरिक्त आमदानियों पर पड़ते हैं तथा वे वस्तु कर, जो कि स्फीति के कारण बड़ी हुई क्रय-शक्ति पर पड़ते हैं, स्फीति विरोधी नीति के रूप में बड़ा महत्वपूर्ण भाग अदा करते हैं। लोगों की बड़ी हुई आय के एक बड़े भाग को कराधान के द्वारा गैर-सरकारी खर्च से बाहर निकालने में सरकार को काफी मात्रा में सफलता मिली।

स्फीति विरोधी उद्देश्यों की पूर्ति के लिए कराधान के उपयोग का महत्व युद्धोत्तर काल में भी बराबर बना रहा। युद्ध के एकदम बाद की अवधि में, अर्थव्यवस्था में वर्तमान त्रयशक्ति का एक बड़ा भाग कराधान के द्वारा ही लिया जा सका। यद्यपि अतिरिक्त लाभ कर सन् १९४६

में समाप्त कर दिया गया परन्तु उसके साथ ही अनेक नये कर, विशेष रूप से नये-नये उत्पादन कर लगा दिये गये। आय-कर का अधिकाधिक आरोही (progressive) बनाया जाता रहा। और जब से योजनाओं का कार्य शुरू हुआ है तब से तो कराधान का महत्व और भी बढ़ गया है। विकास पर भारी मात्रा में बिये जाने वाले खर्चों की वित्तीय व्यवस्था केवल कुछ सीमाओं में रहते हुए घाटे के बजट बना कर ही की जा सकती है। योजनाओं की वित्तीय व्यवस्था करने में कराधान अत्यधिक महत्वपूर्ण भाग अदा करता चला आ रहा है। अत्यधिक आरोही आय-कर हमारी कर पद्धति का एक महत्वपूर्ण भाग है। अनेक नये कर जैसे कि सम्पदा-कर अथवा आस्ति कर (estate duty), धन-कर, उपहार-कर, व्यक्तिगत व्यय कर, पूँजीगत लाभ-कर तथा अनेक नये उत्पादन कर इसलिये लगाये गये ताकि सरकार की वार-आय में वृद्धि हो सके। इनमें अनेक कर, जैसे कि व्यय-कर तथा अनेक वस्तु-कर, उपभोग की माँग को सीमित करने में अपना प्रत्यक्ष प्रभाव डालते हैं। वे कर राजकोपीय व्यवस्था के महत्वपूर्ण अंग हैं जो कि अर्थव्यवस्था के उन क्षेत्रों पर पड़ते हैं जो कि विकास व्यय के स्फीतिजनक प्रभावों से सबसे अधिक लाभान्वित होते हैं।

### सरकारी उधार (Public Borrowing)

स्फीति के लिए मुख्यतः जिम्मेदार बड़े-बड़े वजट-घाटों के प्रभावों को सरकारी उधार द्वारा उनकी पूर्ति करके निष्फल बनाया जा सकता है। इस स्थिति में, सरकारी खर्च के एक भाग की पूर्ति सामान्य जनता से ऋण लेकर की जाती है। सरकारी ऋण लोगों के पास उपलब्ध क्रय-शक्ति के एक बड़े भाग को उनसे ले लेने में भी बड़ी मदद करता है और स्फीति सम्बन्धी दबावों को कम करता है। सरकारी ऋण का वह भाग जो बैंकों के अलावा अन्य विनियोक्तों से लिया जाता है इस बात का प्रतीक होता है कि लोग वस्तुएँ खरीदने में उतनी ही मात्रा में कम क्रय-शक्ति का प्रयोग कर रहे हैं। यहाँ यह बात स्पष्ट रूप से ममत्त ली जानी चाहिए कि केवल बैंकों के अलावा अन्य ऋणदाताओं से लिया गया सरकारी ऋण ही स्फीति-विरोधी प्रभाव डालता है। सरकारी द्वारा वाणिज्य बैंकों से जो ऋण लिया जाता है उसके बाण्डों को बैंक ऋणपत्रों के बाजार (security market) में बेचकर अपने नगद साधनों में वृद्धि करते हैं जिससे साख-निर्माण (credit creation) का आधार विस्तृत होता है। यह स्थिति स्फीतिजनक शक्तियों को बलहीन करने के बजाए और शक्तिशाली बनाती है। व्यक्तियों तथा गैर-बैंकिंग संस्थाओं से लिया गया उधार वस्तुओं तथा सेवाओं की माँग को कम रखने में सहायक होता है अतः इसकी प्रकृति स्फीति विरोधी होती है।

सरकारी ऋण से कुल माँग में कमी केवल तभी होती है जबकि गैर-सरकारी उपभोग तथा विनियोग पर इसका प्रतिवन्धात्मक प्रभाव पड़ता है। परन्तु लोगों द्वारा सरकार को ऋणों के रूप में जो धन दिया जाता है वह धन लोग प्रायः या तो अपनी दक्षता में से दे देते हैं अथवा अपनी निष्क्रिय धनराशियों को गतिशील एवं सक्रिय बना कर। अतः इससे लोगों की व्यापारी आय में बहुत थोड़ी कमी होती है और इसी कारण उसके स्फीति विरोधी प्रभाव भी हल्के पड़ते हैं। परन्तु जब सरकार द्वारा भारी मात्रा में ऋण लिया जाता है तो निजी उपभोग में कुछ न कुछ कमी होना अवश्यम्भावी होता है। व्यक्ति तथा गैर-बैंकिंग संस्थाएँ सरकारी बाण्डों में जो धन विनियोग करती हैं उसका एक भाग निश्चय ही उस धन में से लिया जाता है जिसे कि वे सामान्यतः उपभोग में खर्च कर देते। अतः सरकारी ऋण के कारण क्रय-शक्ति में कुछ-कुछ कमी होना अवश्यम्भावी होता है। इसके अतिरिक्त, सरकारी कार्यक्रमों की वित्तीय व्यवस्था के लिए सामान्य जनता से उधार लेने पर जोर दिया जाता है वह साख-निर्माण की आवश्यकता को कम करता है और इस प्रकार स्फीति के एक गम्भीर कारण को समाप्त करता है।

परन्तु जनता में ऋण प्राप्त होना हमेशा ही आसान होता हो, ऐसी बात नहीं है। लोकतन्त्रीय देश में, जहाँ कि लोगों को सरकारी ऋणों में धन देने या न देने की पूर्ण स्वतन्त्रता होती है, अधिकारियों को वह सम्पूर्ण धनराशि प्राप्त नहीं होती है जितनी कि इस साधन से प्राप्त करने की योजना बनाते हैं। अतः यह आवश्यक होता है कि लोगों को यथेष्ट मात्रा में सरकारी बाण्ड खरीदने के लिए प्रेरित एवं प्रोत्साहन किया जाए। ऐसी प्रेरणाओं में सबसे अधिक महत्वपूर्ण प्रेरणा, संभवतः ध्याज की दृष्टि में उपयुक्त वृद्धि करना है। परन्तु ऐसा करने से सरकारी

ऋण अत्यधिक महंगा घन सकता है। जब सरकार सरकारी ऋण का अत्यधिक भार बढ़ाये बिना ही बड़ी-बड़ी धनराशियाँ प्राप्त करना चाहती है तो ऐसे अवसरों पर उसे सामान्यतः एक सरल एवं सस्ती मुद्रा-नीति अपनानी होती है। परन्तु इस नीति का बड़ी-बड़ी धनराशियाँ प्राप्त करने के प्रयत्नों से कोई मेल नहीं बैठता और यह नीति राजकोषीय कार्यवाही के स्फीति विरोधी लक्ष्यों को प्राप्त करने में एक ठोस बाधा बन जाती है। सरकारी ऋणों में घन लाने की लोगों को प्रोत्साहित करने के लिए अपनाये जाने वाले अन्य साधनों में प्रचार तथा सामग्री का प्रकाशन भी महत्वपूर्ण है। जब विभिन्न प्रकार के ऐसे ऋण जारी किये जाते हैं जो कि विभिन्न वर्गों के लोगों की तथा विभिन्न आय वाले लोगों की अपनी-अपनी आवश्यकताओं के अनुरूप हों, तो इस स्थिति में सरकारी अधिकारियों को अन्य किसी भी स्थिति के मुकाबले अधिक धनराशियाँ प्राप्त करने में मदद मिलती है। परन्तु इन सभी बातों पर विचार करने के पश्चात् यह कहा जा सकता है कि स्फीति विरोधी कार्यवाही के रूप में सरकारी ऋण की प्रभावपूर्णता के मार्ग में अनेक गम्भीर बाधाएँ वर्तमान हैं।

जब अर्थव्यवस्था में स्फीति जनक दबाव (inflationary pressures) दृढ़ता के साथ बढ़ता हो तो इस स्थिति में सरकारी कार्यक्रमों की वित्तीय व्यवस्था के लिए सरकारी उधार की महत्ता इस देश में द्वितीय विश्व युद्ध की अवधि में अनुभव की गई। भारत सरकार ने भी अपने मही ऋण लेने की योजनाओं को उसी आधार पर लागू किया जिस प्रकार कि वे अन्य मित्र राष्ट्रों में लागू की गई थी। सरकारी ऋण के भार को यथासम्भव कम रखने के लिए एक सस्ती मुद्रा नीति को अपनाना आवश्यक समझा गया परन्तु ऋण लेने के कार्यक्रमों को सफल बनाने के लिए अन्य प्रकार के उपाय अपनाये गये। लोगों को सरकारी ऋणों में अपना अंशदान देने को प्रोत्साहित करने के लिए प्रचार के सभी प्रचलित साधनों का उपयोग किया गया। विभिन्न प्रकार के विनियोजकों को सन्तुष्ट करने के लिए विभिन्न प्रकार के ऋण जारी किये गये, पूँजी जारी करने पर अनेक प्रतिबन्ध लगाये गये ताकि लोगों की बचतें कहीं विनियोग की कम उपयोगी धाराओं में न प्रवाहित हो जायें। कृषि पदार्थों के सट्टे पर प्रतिबन्ध लगा दिया गया जिससे न केवल इन पदार्थों की कीमतों में तीव्र वृद्धि हो सकी, अपितु इससे घन को इन क्रियाओं में लगने से रोकने पर भी अनुकूल प्रभाव पड़ा और वह घन सरकारी उधार के लिए उपलब्ध हो गया। सत्सागत विनियोजकों, जैसे कि बीमा कंपनियों पर इस बात का दबाव डाला गया कि अपनी निधियों (funds) का कुछ भाग सरकारी ऋण पत्रों में अवश्य खर्चें। सरकार की नीति को युद्ध की सम्पूर्ण अवधि में समान रूप से सफलता नहीं मिली, परन्तु यदि सम्पूर्ण अवधि पर एक साथ विचार किया जाय तो कहा जा सकता है कि प्राप्त सफलता काफी सन्तोषजनक थी।

युद्ध के बाद की अवधि में भी सरकारी ऋण का महत्व बराबर बना रहा। सन् १९५१ में जब रिजर्व बैंक द्वारा बैंक दर में वृद्धि की गई तो सस्ती मुद्रा-नीति (cheap money policy) को कुछ निपट किया गया। लोगों को सरकारी ऋणों में घन लगाने के लिए अन्य अनेक प्रकार की प्रेरणाएँ दी गईं और ऋणों के विभिन्न प्रकारों में भी वृद्धि की गई। विकास योजनाओं की विशाल वित्तीय आवश्यकताओं की पूर्ति कुछ सीमा तक उधार द्वारा की गई। सन् १९६०-६१ के अन्त में, भारत सरकार की कुल ध्यान-मूलक देनदारियाँ ६२५० करोड़ रु० थी जिसमें भारत में लिये गये ऋणों तथा दायित्वों (obligation) की मात्रा ५४५५ करोड़ रु० थी; शेष दायित्व भारत के बाहर के थे। भारत के इस ऋण का काफी भाग जनता द्वारा प्रदत्त था। जब से भारत में योजनाओं का कार्य आरम्भ हुआ है तब से तो ऋण लेने के कार्यक्रमों की महत्ता विशेष रूप से स्वीकार की जाने लगी है। प्रथम योजना की अवधि में, विभिन्न प्रकार के कुल ३६० करोड़ रु० और द्वितीय योजना की अवधि में ११५० करोड़ रु० उधार लिये गये। इन आँकड़ों में बाजार से लिये जाने वाले उधार तथा अल्प वक्तों के संग्रह (collections) दोनों ही सम्मिलित हैं। तीसरी योजना में इन साधनों से १४०० करोड़ रु० उधार लेने की व्यवस्था थी। इन कर्जों का कुछ भाग रिजर्व बैंक तथा अन्य बैंकों से लिया गया परन्तु अधिकतर भाग गैर-बैंकिंग जनता से लिया गया।

इस देश में युद्ध के बाद की अवधि से सरकारी ऋण पर काफी दृढ़ता से जोर दिया गया, विशेष रूप से योजनाओं के आरम्भ के समय से। परन्तु योजनाओं के लिए जितने साधनों की आवश्यकता होती है वे सब के सब कराधान तथा सरकारी ऋण से प्राप्त नहीं हो जाते अतः

योजनाओं के ढाँचों की वित्तीय व्यवस्था में घाटे के बजटों को ही महत्वपूर्ण योग देना होता है। इसका अर्थ होता है कीमतों में वृद्धि तथा उस स्फीति (inflation) का जन्म, जो कि १९५६ के प्रारम्भ से ही बराबर जोर डाल रही है। योजना की सफलता की यह एक अनिवार्य शर्त होती है कि मूल्यरेखा को स्थिर रखा जाए, अतः सरकार का ध्यान इस समस्या पर बराबर केन्द्रित रहता है। सरकार द्वारा चाहे कोई भी समोन्धित नीति क्यों न अपनाई जाए, राजकोपीय कार्यक्रमों की निश्चित ही उस नीति का एक महत्वपूर्ण भाग होती है।

**गैर सरकारी बचत (Private Savings) :**

निजी अथवा गैर-सरकारी बचतों का भी अर्थव्यवस्था पर गहरा स्फीति विरोधी प्रभाव पड़ता है। बचतों में वृद्धि की स्फीति को नियन्त्रित करने वाली एक महत्वपूर्ण कार्यवाही है। अतः सरकारी नीति में बचतों को बढ़ाने वाले उपाय अवश्य सम्मिलित होने चाहिए। लोगों की बचत करने की सबसे अधिक प्रेरणा व्याज की दर में वृद्धि से मिलती है। परन्तु सरकार की सस्ती अथवा अल्प व्याज मुद्रा नीति (cheap money policy) से इसका कोई भल नहीं बँटता। अतः व्यापक मात्रा के सरकारी ढाँचों की अवधि में बचत आन्दोलन का संचालन करते समय जो उपाय अपनाये जाने चाहिए वे हैं—प्रचार तथा सामग्री का प्रकाशन, लोगों को ६० जमा अथवा विनियोग करने में तथा ६० खास सेने में सुविधाओं की व्यवस्था तथा व्याज की दरों में बिना किसी उल्लेखनीय वृद्धि के ही व्याज की प्राप्ति।

निजी ऐच्छिक बचतें ऊँचे बराधान से हतोत्साहित होती हैं क्योंकि करो की अदायगी अथवा तो उपभोग में से और बचतों में से की जाती है। जब भारी कर लगाये जाते हैं तो लोगों में अपने उपभोग पर ध्यान देने की इच्छा अधिक तीव्र नहीं होती। वास्तव में, प्रत्येक व्यक्ति तथा समाज उपभोग के एक-न्यूनतम स्तर के लिए भी खतरा बन जाता है तो व्यक्ति करो की अदायगी के लिए बचतों पर हाथ साफ करता है।

द्वितीय विश्व युद्ध की अवधि में ऐच्छिक बचतों को अपर्याप्त समझते हुए, कीन्स (Keynes) ने ब्रिटेन के लिए प्रत्येक मनुष्य को कमाई के एक भाग के आत्यगन की योजना (scheme of deferment) प्रस्तुत की।<sup>1</sup> यह एक अनिवार्य बचत की योजना थी जिसके अन्तर्गत प्रत्येक व्यक्ति की अपने तात्कालिक उपभोग को छोड़ने की मात्रा का निर्धारण किया जाता था और यह निर्धारित धनराशि उसके वेतन में से काट ली जाती थी और युद्ध के बाद उसकी अदायगी की बात कही जाती थी। योरोप के अन्य अनेक देशों ने भी जनता से जबरि कर्जा (forced loan) लेने की योजनाएँ अपने यहाँ लागू कीं। इन सभी योजनाओं का उद्देश्य यही था कि उपभोग के स्तर को ऐसे समय में नीचा ही रखा जाए जबकि उपभोग-वस्तुओं की पूर्ति की कमी है, और इस प्रकार स्फीति की शक्तियों को निर्बल बनाया जाए। कहा जाता है कि लोगों ने युद्धकाल में जिस उपभोग का त्याग किया है, वह उन्हे युद्ध के पश्चात् उस समय फिर प्राप्त हो जायेगा जबकि उन वस्तुओं की पूर्ति में वृद्धि हो जायेगी और उस समय उपभोग पर किया जाने वाला भारी व्यय मुद्रास्तरक तीन भाँड़ी का सामना करने में बड़ा सहायक सिद्ध होगा। युद्धकाल में इस देश में अनिवार्य जमा की कुछ योजनाएँ भी लागू की गईं जिनकी अदायगी युद्ध के बाद होनी थी।

तथापि, जबरि बचत (forced saving) की ऐसी योजनाएँ युद्धकाल में अथवा अन्य गम्भीर संकटों के समय में ही सम्भव हो सकती हैं। एक लोकतन्त्रीय देश में शान्तिकाल में ऐसी योजनाएँ मुश्किल से ही लागू हो सकती हैं। राजनैतिक तथा मनोवैज्ञानिक, सभी परिस्थितियाँ ऐसी योजनाओं के विरुद्ध पड़ती हैं। शान्तिकाल की स्फीति का मुकाबला इस अस्त्र से नहीं किया जा सकता। वर्तमान समय के स्फीति विरोधी कार्यक्रमों के सदर्भ में ऐसी योजनाओं की व्यावहारिक उपयोगिता बहुत कम है। अतः वर्तमान समय में इस देश में विद्यमान स्फीति का सामना करने के लिए केवल ऐच्छिक बचतों तथा बराधान पर ही निर्भर रहना चाहिए।

## स्फीति विरोधी राजकोषीय नीति का मूल्यांकन (Appraisal of Anti-Inflationary Fiscal Policy) :

युद्धकाल में अथवा तीव्र आर्थिक विकास के काल में, स्फीति को रोकने में, राजकोषीय कार्यवाहियाँ पूर्णतः सफल नहीं हुई हैं। जैसा कि बताया जा चुका है, इन परिस्थितियों में भारी मात्रा में सरकारी व्यय आवश्यक हो जाता है और उसकी पूर्ति के लिए थोड़ी बहुत मात्रा में घाटे की वित्त व्यवस्था का सहारा लेना ही पड़ता है। युद्ध की अवधि में, नागरिक उपभोग की वस्तुओं के उत्पादन में भारी कटौती कर दी जाती है और एक ही विकासशील अर्थव्यवस्था में विनियोग को परिपक्व (mature) होने में समय लगता है। अतः द्रव्य-आय की उत्पत्ति उदा ही वस्तुओं व सेवाओं की उपलब्धता से अधिक होती है। सरकारी व्यय को नियन्त्रित करके माँग में कमी करने की बहुत कम गुंजाइश होती है।

कराधान तथा सरकारी व्यय की वृद्धि को भी अपनी सीमायें हैं इस बात का भी ध्यान रखना होता है कि ऊँचे कराधान का उत्पादन पर कोई प्रतिकूल प्रभाव न पड़े और साधारण जनता से लिये जाने वाले ऋण अपनी सम्पूर्ण धनराशि प्रदान नहीं कर सकते जो कि सरकारी ऋण के लिए आवश्यक होती है। इस प्रकार, केवल राजकोषीय कार्यवाही के द्वारा निजी व्यय को कम नहीं किया जा सकता। सोच-विचार कर बनाया गया करो का ढाँचा तथा सावधानी के साथ निर्धारित की गई करो की दरें स्फीतिजनक दबावों को रोकने में बड़ी सहायक सिद्ध होती हैं और इस सम्बन्ध में सरकारी ऋण भी अपना योगदान करता है। परन्तु इन सभी कार्यवाहियों का कुल प्रभाव यह होता है कि स्फीति सम्बन्धी दबाव हल्के तो पड़ जाते हैं किन्तु पूर्णतया समाप्त नहीं होते।

### निष्कर्ष (Conclusion) .

अतः निष्कर्ष के रूप में कहा जा सकता है कि स्वयं राजकोषीय नीति ही उतना सब कुछ नहीं कर सकती जो कि स्फीति सम्बन्धी स्थिति को नियन्त्रित करने के लिए आवश्यक होता है। अन्य उपाय, जैसे मौद्रिक नियन्त्रण (monetary control), मूल्य-नियन्त्रण तथा राशनिंग अधिक प्रभावशाली सिद्ध होते हैं। राजकोषीय उपायों का उपयोग यदि अन्य किसी नीति के सहायक रूप में किया जाये तो वे अधिक प्रभावशाली तथा सफल होते हैं बमुकामले इसके कि उनको स्वतन्त्र कार्यवाही के रूप में प्रयुक्त किया जाए।

इस प्रकार, राजकोषीय नीति जहाँ मन्दी को रोकने तथा रोजगार बढ़ाने में बड़ी प्रभावी सिद्ध होती है, वहाँ स्फीति के विरुद्ध लड़ाई में इसे साधारणतः केवल गीण स्थान ही प्रदान किया जाता है। अर्थव्यवस्था में विस्तारवादी परिवर्तनों के लिए, सरकार बिना किसी प्रतिबन्ध के तथा बिना कोई प्रतिकूल प्रभाव डाले राजकोषीय कार्यवाहियों को अपना सकती है बशर्ते कि विस्तार की सही रफ्तार बनाई रखी जा सके। तथापि, स्फीतिकाल में चाहे कौसी भी राजकोषीय नीति क्यों न अपनाई जाए, उसके सभी प्रकार के परस्पर विरोधी प्रभाव पड़ते हैं और उसकी जाँच-पड़ताल तथा संतुलन की व्यवस्था बड़ी सावधानी के साथ करनी होती है किन्तु फिर भी उससे केवल सामान्य परिणाम ही प्राप्त होते हैं।

### कुछ चुने हुये संदर्भ ग्रन्थ

- |             |   |
|-------------|---|
| 1. Pigou    | . Public Finance, Part III Chapters I to VI.            |
| 1. Hicks    | . Public Finance, Chapter XVII.                         |
| 3. Robinson | . Introduction to the Theory of Employment, Chapter 12. |
| 4. Prest    | . Public Finance, Chap. 5.                              |
| 5. Meade    | . Economic Analysis and Policy, pp. 37-48.              |

UNIVERSITY QUESTIONS :

- १. भारत जैसे विकासशील देश में राजकोषीय नीति के उद्देश्यों की व्याख्या कीजिये और इन उद्देश्यों को प्राप्त करने में राजकोषीय नीति के योगदान का परीक्षण कीजिये ।  
Explain the objectives of fiscal policy in a developing country like India and examine its role in achieving these objectives.
- २. राजकोषीय नीति से क्या आशय है ? स्फीति विरोधी राजकोषीय नीति की विवेचना कीजिये ।  
What is meant by fiscal policy ? Discuss anti-inflationary fiscal policy.
- ३. किसी देश के आर्थिक स्थायित्व में राजकोषीय नीति की विवेचना कीजिए ।  
Discuss fiscal policy for economic stability in a country.
- ४. बजट सम्बन्धी नीति और रोजगार की विवेचना कीजिये ।  
Discuss budgetary policy and employment.
- ५. राजकोषीय नीति के क्या उद्देश्य होने हैं ? राजकोषीय नीति की सीमाओं का वर्णन कीजिए ।  
What are the objects of fiscal policy ? Discuss the limitations of fiscal policy.
- ६. सरकारी बजट के प्रभावों की विवेचना कीजिए ।  
Discuss the effects of the governments budget.

## युद्ध-वित्त एवं बजट (War Finance and Budget)

### भूमिका (Introduction) :

युद्धकाल में सामान्य आर्थिक प्रक्रियाएँ (normal economic processes) कार्य करना बन्द कर देती हैं। आर्थिक शक्तियों को स्वतन्त्र रूप से कार्य करने की अनुमति नहीं दी जाती और सरकार द्वारा किया गया विवेकपूर्ण नियोजन (planning) अर्थव्यवस्था का एक विशिष्ट लक्षण बन जाता है। आर्थिक क्रियाओं का नियमन इस प्रकार किया जाता है कि जिससे युद्ध-प्रयत्नों को बल मिले। सरकार की आर्थिक नीति का केवल एक तथा सर्वोच्च उद्देश्य होता है—युद्ध का सफल संचालन। इस काल में अर्थव्यवस्था को ऐसा मोड़ प्रदान किया जाता है जिससे वह शान्तिकालीन अर्थव्यवस्था से पूर्णतया भिन्न बन जाती है। इस प्रकार युद्धकाल का अर्थशास्त्र उस आर्थिक वृद्धि का अध्ययन है जो कि अत्यधिक साधारण परिस्थितियों में कार्यशील होती है।

युद्धकालीन अर्थव्यवस्था में, लोक-वित्त के उद्देश्य तथा नक्षण बिल्कुल भिन्न होते हैं। इसका योगदान युद्ध की आवश्यकताओं पर केन्द्रित रहता है। इसका सर्वप्रमुख उद्देश्य साधनों को युद्ध-कार्यों के लिए गतिशील करना होता है। सरकार को उपभोग तथा उत्पादन के साधनों पर पूरा अधिकार रखना होता है और उन्हें नागरिक-उपयोग से हटाना होता है। सरकार वस्तुओं के सम्भरण (supplies) पर प्रत्यक्ष नियन्त्रण लगाकर, वस्तुओं की खरीद करके और कराधान तथा ऐच्छिक या अनिवार्य बचतों द्वारा व्यक्तियों की खर्च की जाने योग्य आमदनियों में कटौती करके धन के नागरिक-उपयोग (civilian use) में कटौती करती है और बाव में वह धन युद्ध कार्यों के लिए उपलब्ध हो जाता है। वित्त की इन रीतियों से जब समस्या का समाधान नहीं मिलता है तो फिर बैंकिंग व्यवस्था से ऋण का अवकाश नई मुद्रा के निर्माण का माध्यम लेना होता है। इन साधनों से सरकार को वाञ्छित मात्रा में शक्ति प्राप्त हो जाती है और स्थिति की रीति द्वारा समाज के सामान्य उपभोग में कटौती कर दी जाती है।

बड़ी मात्रा में बैंक-साख का निर्माण होने से जो स्थितिजनक शक्तियाँ उत्पन्न हो जाती हैं, उनका सामना युद्ध से राजकोपीय कार्यवाही करके किया जाता है। मौद्रिक कार्यवाहियों तथा वस्तुओं पर प्रत्यक्ष नियन्त्रणों के साथ ही साथ, लोक वित्त भी कीमतों को तेजी से चढ़ने से रोकने की दिशा में कार्य करता है, गैर-सरकारी आमदनियों तथा ऋणों को कम करने के लिए कराधान, सरकारी ऋण तथा गैर-सरकारी बचत की प्रोत्साहन देना आवश्यक हो जाता है। इन कार्यवाहियों



से सरकार के पास अधिक वित्त आ जाता है जिसका उपयोग युद्ध-कार्यों के लिए किया जा सकता है।

करो का चुनाव तथा वित्त के अन्य साधनों का दोहन ऐसी सावधानी से करना होता है जिससे कि अर्थव्यवस्था पर जरा भी प्रतिकूल प्रभाव पड़े बिना ही सरकार को अधिकतम आय प्राप्त हो जाए। इन सब बातों की सर्वाधिक कुशल व्यवस्था करने के लिए वित्तमन्त्री को अपनी पूर्ण प्रतिभा का उपयोग करना होता है।

### युद्ध के लिए साधन (Resources for War)

युद्ध काल के लिए जिन चीजों की आवश्यकता होती है वे हैं—हथियार, गोला-बारूद, वायुयान, जसवान, सेना, खाद्यान्न तथा सैनिकों के लिए वस्त्र और अन्य वे पदार्थ जो कि वास्तविक धन (real wealth) का ही कोई न कोई रूप है। इन वस्तुओं के उत्पादन के लिए धातुओं, कोयले, बिजली रासायनिक पदार्थों, मानवीय श्रम व चातुर्य तथा उत्पत्ति के अन्य साधनों की आवश्यकता होती है। ये आवश्यक वस्तुएँ देश की वास्तविक राष्ट्रीय आय का ही एक भाग हैं। युद्ध जीतने की देश की क्षमता इसकी सामग्री तथा मानवीय साधनों पर और युद्ध की दृष्टि से उन साधनों का कुशल संगठन करने पर निर्भर है। युद्धकाल तथा शान्तिकाल, दोनों में ही मूलभूत साधन तो वही होते हैं, उनमें कोई परिवर्तन नहीं होता, हाँ उनका उपयोग भिन्न-भिन्न तरीकों से किया जाता है और उनके उपयोग की प्राथमिकता का क्रम (order of priority) बदल जाता है।

राज्य द्वारा युद्ध-कार्यों के लिए आवश्यक साधन प्राप्त किये जाते हैं। सरकार को सेना में भर्ती के लिए तथा अस्त्र-शस्त्रों एवं गोला-बारूद की फैक्टरियों में काम करने के लिए मानवीय सेवाओं की आवश्यकता होती है और खाद्यान्न वस्त्र तथा उपभोग के अन्य पदार्थों की सैनिकों के लिए जरूरत होती है। धातुओं, रासायनिक पदार्थों तथा कोयले की आवश्यकता युद्ध-सामग्री के निर्माण के लिए होती है। सरकार देश के मानवीय तथा भौतिक साधनों का यथेष्ट मात्रा में इतना दोहन करती है कि उसके युद्ध प्रयत्नों को बल मिले। इस कार्य के लिये उसे पर्याप्त मात्रा में वित्त की आवश्यकता होती है। प्राचीन राज्य तो युद्ध के आवश्यक साधनों पर सीधे तरीके से ही अधिकार कर लेते थे और लोगों को सरकार की इच्छानुसार काम करने को बाध्य कर देते थे और अनिवार्य उगाही द्वारा उनसे वे वस्तुएँ ले लेते थे जिनकी राज्य को युद्ध के लिए आवश्यकता होती थी। किन्तु आधुनिक राज्य उन वस्तुओं व सेवाओं की खरीदता है और उसके लिये उसे क्रय-शक्ति की आवश्यकता होती है। यह क्रय-शक्ति अथवा धन उसे सामान्य स्रोतों द्वारा, करो द्वारा तथा जनता व बैंकों से उधार द्वारा प्राप्त होता है। फिर भी सरकार को शान्तिकाल की तुलना में अधिक धनराशियों की आवश्यकता होती है अतः वित्त-व्यवस्था का कुशल प्रशासन भी युद्ध प्रयत्नों का ही एक अभिन्न अंग होता है।

### वास्तविक साधन (Real Resources) .

देश की आय-उत्पादन की सामान्य शक्ति के अलावा, युद्ध के वास्तविक साधन निम्न-लिखित चार स्रोतों से प्राप्त किये जा सकते हैं : (१) उत्पादन का विस्तार, (२) गैर-सरकारी उपभोग में कमी और उपभोग की वस्तुओं को युद्ध की वस्तुओं में बदल देना, (३) पूँजी के निर्माण में कमी, और (४) बालू पूँजी मण्डार का उपयोग। इसका भी अतिरिक्त, विदेशी स्रोतों से, विदेशों से ऋण लेकर तथा स्वयं अपने विनियोगों का युद्ध-पदार्थों की प्राप्ति के लिए उपयोग करके भी साधन उपलब्ध किये जा सकते हैं।

(१) उत्पादन का विस्तार (expansion of production)—उत्पादन में वृद्धि करने की बात, काफी हद तक, इस बात पर निर्भर होती है कि बेकार पड़े साधन वहाँ तक-उपलब्ध हैं। बेरोजगार मजदूरों तथा अप्रयुक्त सामग्री का उपयोग धन के अधिकाधिक उत्पादन के लिए किया जा सकता है। किन्तु जब श्रमिक तथा सामग्री पूर्णतया काम में लगे होते हैं तब उत्पादन वृद्धि की गुंजाइश कुछ कम हो जाती है। तथापि, इस बात की कुछ सम्भावनाएँ अवश्य वर्तमान होती हैं

## कराधान के सिद्धान्त (Principles of Taxation)

### प्रारम्भिक : करों का भार (Burden of Taxation)

सरकार की सेवाओं के बदले में की जाने वाली अदायगी कष्टप्रद तो होती है परन्तु यह एक ऐसी प्रक्रिया (process) है जो प्रत्यक्ष अथवा परोक्ष रूप से प्रत्येक व्यक्ति के कल्याण को तथा प्रत्येक व्यावसायिक संगठन की लाभ की स्थिति को प्रभावित करती है। अर्थशास्त्रियों ने इसे कर का द्रव्य-भार (money burden of taxation) तथा कर का वास्तविक भार (real burden of taxation) और प्रत्यक्ष व परोक्ष भार भी कहा है।<sup>1</sup>

कर के द्रव्य-भार की कुल राशि से आशय द्रव्य-आय (money income) को उस धनराशि से है जो करो के रूप में लोगों के पास से सरकारी अधिकारियों के पास को स्थानान्तरित की जाती है। दूसरी ओर कर के कुल प्रत्यक्ष वास्तविक भार (total direct real burden of taxation) से आशय है :—

(क) वस्तुओं व सेवाओं का परिमाण (volume) अथवा द्रव्य का वह मूल्य जो लिया गया हो, अथवा

(ख) कर रूप में द्रव्य-आय के स्थानान्तरण के कारण समुदाय (community) से कराये जाने वाले त्याग (sacrifice) की मात्रा।

यदि उपर्युक्त प्रथम आशय को लिया जाए तो यह ज्ञात होगा कि वास्तविक भार (real burden) से तात्पर्य करों के रूप में लिए गये उस द्रव्य (money) से है जो वस्तुओं व सेवाओं के रूप में पट्टित कर दिया गया हो। दूसरी ओर, द्वितीय अर्थ में वास्तविक भार से तात्पर्य करदाता द्वारा किये जाने वाले उस व्यक्तिपरक त्याग (subjective sacrifice) से है जो आय में कमी, उपभोग-स्तरो में कमी अथवा विनियोग में कटौती आदि के रूप में किया जाए। व्यक्ति के मामले में, वास्तविक त्याग की कसौटी अनिवार्य तथा आरामदायक आवश्यकताओं के उस अनुपात को माना जा सकता है जोकि कर लगने के फलस्वरूप उन्हें छोड़ना पड़ा हो। यदि अन्य बातें समान हों, तो एक ऐसे व्यक्ति को कम त्याग करना पड़ेगा जिसको कर तो एक-सा ही अदा करना पड़ रहा हो किन्तु उसकी आय अपेक्षाकृत अधिक हो। इसी प्रकार, एक से ही कर का वास्तविक

प्रयोग (co-ercion) प्रत्यक्ष भी हो सनता है और परोक्ष भी। प्रत्यक्ष बल प्रयोग तब होता है जब युद्ध सेवाओं अथवा आवश्यक उद्योगों के लिए लोगों की अनिवार्य भर्ती की जाती है। परोक्ष बल प्रयोग की स्थिति वह होती है जबकि भारी कराधान के द्वारा लोगों की आम में कमी कर दी जाती है, जिससे वे अधिक काम करने के लिए बाध्य हो जाते हैं ताकि अपने जीवन स्तर को यथापूर्व बनाये रख सकें। थम की बढ़ी हुई वास्तविक माँग से वास्तविक मजदूरियों में वृद्धि को भी प्रोत्साहन मिलता है जिससे काम की मात्रा में वृद्धि भी प्रोत्साहित होती है।

(२) निजी उपभोग में कमी (reduction in private consumption)—युद्ध के लिए सामग्री की प्राप्ति का दूसरा महत्वपूर्ण स्रोत है निजी उपभोग में कमी करना। स्पष्ट है कि लोग अपने उपभोग में कटौती करके जो भी बचत करते हैं, वह या तो युद्ध कार्यों के लिए प्रत्यक्ष रूप से ही उपलब्ध हो जाती है अथवा उसका परिणाम यह होता है कि साधन उपभोग्य वस्तुओं के उद्योगों से हट कर युद्धोपयोगी वस्तुओं के उत्पादन में वृद्धि के लिए काम में लाये जाते हैं। सेना के लिए खाद्यान्न, वस्त्र, तेल, परिवहन आदि की उपलब्धि तभी होती है जबकि लोग इन वस्तुओं के अपने उपभोग में कमी करते हैं। इस प्रकार, उपभोग में अनिवार्य अथवा ऐच्छिक कटौती कराकर युद्ध के लिए आवश्यक वस्तुओं की मात्रा में वृद्धि कर दी जाती है। इसके अतिरिक्त, जब गैर-सरकारी उपभोग पर प्रतिबन्ध लगा दिये जाते हैं, तो उत्पादन के कुछ साधन मुक्त हो जाते हैं और उनका उपयोग अस्त्र-शस्त्र, गोला, बारूद वायुयान तथा जलयान आदि के उत्पादन में किया जा सकता है। कभी-कभी फैक्टरियाँ तथा अन्य साज-सामान को शान्तिकालीन उत्पादन से युद्धकालीन उत्पादन में बदल दिया जाता है और इस प्रकार साधन युद्धोपयोगी वस्तुओं के उद्योगों में स्थानान्तरित कर दिये जाते हैं। उदाहरण के लिए, मोटर कार बनाने वाले कारखानों को शस्त्रों का निर्माण करने वाले कारखाने का रूप दिया जा सकता है। कभी-कभी कुछ रेलमार्ग तथा रेल के डिब्बे मोर्चों पर सामान भेजने में लगा दिये जाते हैं जिससे नागरिक उपयोग के लिए रेल परिवहन कम मात्रा में हो उपलब्ध होता है। इस प्रकार, लोगों की विभिन्न वस्तुओं व सेवाओं के अपने उपभोग में कमी करने को बाध्य किया जाता है जिससे कि युद्ध-कार्यों के लिए अधिकाधिक वस्तुएँ उपलब्ध हो सकें।

(३) साधनों को निजी पूँजी निर्माण से हटाकर युद्ध-उत्पादन में लगाना (diversion of resources from private capital formation to war production)—युद्ध के लिए वास्तविक साधनों की प्राप्ति का तीसरा स्रोत है—साधनों को गैर-सरकारी पूँजी निर्माण से हटाकर युद्ध सम्बन्धी उत्पादन कार्यों में लगा देना। नागरिक कार्यों के लिए औजारों, मशीनों तथा भवनों आदि में किए जाने वाले विनियोगों (investments) को प्रतिबन्धित कर दिया जाता है और उन साधनों का उपयोग युद्ध-सामग्री बनाने में किया जाता है। नये संयंत्र तथा साज-सज्जा (new plant and equipment) का निर्माण तथा पुरानों की मरम्मत एवं उनका प्रतिस्थापन, दोनों का ही उपयोग युद्ध के लिए उपलब्ध साधनों की बढ़ाने में किया जाता है। सरकार द्वारा स्कूलों, अस्पतालों तथा नये सरकारी उद्यमों में किए जाने वाले विनियोगों को न्यूनतम सम्भव स्तर पर बनाये रखा जाता है और इस प्रकार शेष बचे हुए धन तथा सामग्री का उपयोग युद्ध सामग्री के निर्माण के लिए किया जाता है।

(४) चालू पूँजी भण्डार का उपभोग (use of existing capital stock)—युद्ध-सामग्री की प्राप्ति का चौथा स्रोत है—चालू पूँजी स्टॉक (existing capital stock) का उपयोग जिसे पूँजी-उपभोग भी कहा जाता है। मरम्मत तथा प्रतिस्थापन (repair and replacement) के सम्बन्ध में वर्तमान पूँजीगत वस्तुओं की उपेक्षा करने और इस प्रकार बचे हुए साधनों को युद्ध कार्यों में लगाने का, वास्तव में, अर्थ है—युद्ध-कोष का निर्माण करने के लिए वर्तमान पूँजी को रिकत करना। इस उद्देश्य के लिए जो पूँजी का उपयोग किया जाता है, उसके कई रूप हैं। खानों में अधिक गहराई तक खुदाई की जाती है और खनिज-भण्डारों का अधिक तेजी से शोषण किया जाता है ताकि युद्ध कार्यों के लिए अधिक सामग्री उपलब्ध हो सके। वस्तुओं के स्टॉकों में कमी कर दी जाती है और मूल्य-हास निधियाँ (depreciation funds) भी इसी उद्देश्य के लिए काम में लाई जाती हैं। सोना, जवाहरात तथा कला-कृतियाँ (works of art) विदेशों को निर्यात की जाती हैं और उनके बदले में युद्ध के लिए आवश्यक वस्तुएँ प्राप्त की जाती हैं। विदेशी ऋण-पत्रों

कि पूर्ण रोजगार की दशाओं में भी उत्पादन के अतिरिक्त उत्पादन उपलब्ध हो जायें। श्रमिकों से यह माँग की जाती है कि वे शान्तिकाल के मुकाबले अधिक घण्टी तक तथा सप्ताह में अधिक दिनों तक काम करें। युद्धक तथा युद्धवियों को अपेक्षाकृत छोटी उम्र से काम शुरू कर देने का प्रोत्साहन दिया जाता है और दूढ़े व्यक्तियों की सेवा-निवृत्त होने की आयु बढ़ा दी जाती है तथा अवकाश ग्रहण किये (retired) हुए व्यक्तियों को फिर काम पर पापिष बुला लिया जाता है। यह भी हो सकता है कि स्त्रियों को घर की चहारादीवारी से निकालकर फैक्ट्रियों तथा खेतों में काम पर लगा दिया जाये। किन्तु जब तक कि स्त्री श्रमिक केवल उतना ही काम करती है जितना कि घरेलू सेवाओं के रूप में करती थी, तब तक उनको फैक्ट्रियों में लगाने का अर्थ यह नहीं होगा कि देश की श्रम-शक्ति में कुछ वृद्धि हुई है, अपितु वह तो एक उपयोग से दूसरे उपयोग की ओर की साधनों का केवल अन्तरण (diversion) मात्र हो होगा। इसके अतिरिक्त, अनेक स्त्रियाँ जो उद्योग में काम करने आती हैं, अपने घरों के काम से हट करके ही ऐसा करती हैं, और उनके द्वारा पहले ही किये जाने वाले घरेलू काम से धन के उत्पादन में शुद्ध (net) वृद्धि होती थी। अतः उद्योग में उनके काम करने का यह अर्थ नहीं है कि राष्ट्रीय आय में कोई वृद्धि हुई है। परन्तु यदि वे घरेलू कामों के मुकाबले उद्योग (industry) में अधिक परिश्रम करती हैं अथवा उनके द्वारा किया गया श्रम उनकी घरेलू क्रियाओं से मात्रा में अधिक है तो उससे समाज की वास्तविक आय में वृद्धि होती है। देश की उत्पादन-क्षमता में उस समय भी वृद्धि होती है जबकि ऐसे व्यक्तियों से भी काम कराया जाता है जो आमतौर पर काम नहीं किया करते। देश में सदा ही कुछ लोग ऐसे होते हैं जो स्वेच्छा से ही बेकार रहते हैं और सम्पत्ति की भाव से अपना गुजारा करते हैं। ऐसे लोग भी या तो राष्ट्र-प्रेम की भावनाओं के कारण अथवा सरकारी दबाव के कारण जब उत्पादन-मार्ग में लग जाते हैं तो देश की उत्पादन-क्षमता में वृद्धि होती है। इसके अतिरिक्त, जब कार्य की अधिक तीव्रता एवं अधिक क्षमता के साथ सम्पन्न किया जाता है तो उससे भी श्रम की मात्रा में कोई वृद्धि हुए बिना ही उत्पादन में वृद्धि होती है। युद्धकाल में, जबकि देशभक्ति की भावना तथा सरकारी दबाव क्रियाशील होते हैं, श्रम की मात्रा तथा क्षमता में ऐसे सुधार होना कोई असम्भावित बात नहीं है।

जब देश के पास पूँजीगत वस्तुओं की मात्रा अथवा उपलब्धि सीमित होती है, तब उपलब्ध साधनों पर अधिक तीव्रता एवं गहनता के साथ काम करके ही उत्पादन में वृद्धि की जा सकती है। ऐसा उस समय किया जा सकता है जबकि फैक्ट्रियों में अधिक पारियाँ (shifts) चालू कर दी जाएँ अथवा काम के घण्टी की अवधि बढ़ा दी जाय। युद्ध-काल में टूट-फूट (wear and tear) में जो वृद्धि होती है तथा मरम्मत एवं प्रतिस्थापन (repair and replacement) में जो कठिनाइयाँ सामने आती हैं, वे चालू उत्पादन-क्षमता का पूरी तरह से उपयोग किये जाने के मार्ग में बाधाएँ डालती हैं। परन्तु रख-रखाव तथा मरम्मत की थोड़ी बहुत व्यवस्था करके भी उत्पादन में कुछ वृद्धि करना सम्भव है। इसके अतिरिक्त, उत्पादन में वृद्धि तब भी की जा सकती है जबकि मालिकों तथा श्रमिकों के झगड़ों के कारण बीच-बीच में जो काम रुक जाता है उसे समाप्त कर दिया जाए। एक लोकतन्त्रीय देश में, शान्तिकाल में, औद्योगिक सघर्षों एवं विवादों की पूर्णतया समाप्त नहीं किया जा सकता अतः इन परिस्थितियों में सदा ही सरकार को उत्पादन में हस्तक्षेप करना पड़ता है। परन्तु युद्ध काल में, कुछ तो इसलिए क्योंकि देशभक्ति की भावना के कारण लोग स्वयं अधिकतम उत्पादन करने के इच्छुक रहते हैं और कुछ इसलिए क्योंकि हड़तालों व ताला-बन्दियों पर कानूनी प्रतिबन्ध लग जाते हैं, काम का बिना रुके ही बराबर जारी रहना सम्भव हो सकता है। अतः इस स्थिति में, उत्पादन को अधिकतम सम्भव उच्च स्तर पर बनाये रखा जाता है।

युद्ध-प्रयत्नों में तेजी लाने के लिए कुछ कार्यवाहियाँ करनी आवश्यक होती हैं। इसमें कोई सन्देह नहीं है कि लोगों की देशभक्ति की भावना अप्रमुक्त क्षमता का उपयोग करने में बड़ी सहायता करती है और विज्ञान तथा प्रचार के कार्य आमतौर पर इतने सुसंगठित होते हैं कि उनके द्वारा बेरोजगार लोगों को भी यह पता चल जाता है कि उन्हें नहीं शाम मिल सकता है यह भी सम्भव हो सकता है कि काम करने के अनिच्छुक व्यक्तियों को काम करने को बाध्य करने के लिए कुछ जबरदस्ती भी करनी पड़े। यह जोर जबरदस्ती अथवा बल

द्वितीय विश्वयुद्ध की अवधि में कुछ देशों में युद्ध के लिए जो भारी मात्रा में खर्च किये गये, उन पर विचार करके हम युद्ध की विशाल लागत या अनुमान लगा सकते हैं।<sup>1</sup>

यह युद्ध काल में, युद्ध में लगे सभी देशों तथा कुछ तटस्थ देशों के भी राष्ट्रीय खर्च में विशाल वृद्धि हुई। ब्रिटेन का व्यय जो कि १९३८-३९ में ११४७० करोड़ पा. सन् १९४४-४५ में बढ़कर ६१६०० करोड़ पाउण्ड हो गया। संयुक्त राज्य अमरीका में युद्ध प्रयत्न सन् १९४०-४१ से प्रारम्भ हुए और उनका कुल सरकारी खर्च, जो कि सन् १९३९-४० में २१२७० करोड़ डालर था, बढ़कर १८६१२० करोड़ डालर हो गया। भारत में सरकारी खर्च सन् १९३८-३९ में केवल १२१८ करोड़ रु० था। इसमें युद्ध के प्रथम तीन वर्षों में वृद्धि की गति धीमी रही और सन् १९४१-४२ में यह बढ़कर १८७४ करोड़ रु० हो गया। परन्तु अगले तीन वर्षों में खर्च में अचानक भारी वृद्धि हुई और सन् १९४४-४५ में खर्च के अनुमान ५७२१ करोड़ रु० तक पहुँच गये। इस तिथि की वृद्धि में भारत द्वारा किया गया वह विशाल व्यय सम्मिलित नहीं है जो कि भारत ने ब्रिटिश सरकार के दायित्व पर किया था और जिसके फलस्वरूप बड़ी मात्रा में भारत के पाण्ड-पावने ब्रिटेन में एकत्र हो गये थे। तटस्थ देशों में, स्वीडन का खर्च, जो कि सन् १९३८-३९ में १५७८० करोड़ क्रोन था, सन् १९४४-४५ में बढ़कर ४८६६० करोड़ क्रोन हो गया और स्विट्जरलैण्ड का व्यय सन् १९३८ में ६७५० करोड़ फ्रैंक से बढ़कर सन् १९४५ में २४०७० करोड़ फ्रैंक हो गया। इन बेमौ के खर्चों में होने वाली ये ठोस वृद्धियाँ सफ़ट-क्लस से जूझने की उनकी तैयारी की सूचक हैं।

स्पष्ट है कि राष्ट्रीय आय का एक बहुत बड़ा प्रतिशत युद्ध कार्यों में खर्चा किया गया और यही नहीं, यह प्रतिशत सम्पूर्ण युद्ध की अवधि में प्रति वर्ष बढ़ता ही रहा। सन् १९३९ में, ब्रिटेन में, राष्ट्रीय आय में सरकारी खर्च का अनुपात २४ प्रतिशत था। यह बढ़कर सन् १९४१ में ५३% और सन् १९४३ में ५५ प्रतिशत हो गया। सन् १९४४ में यह कुछ घटा और ५४% रह गया। संयुक्त राज्य अमरीका में, सन् १९३९ में यह अनुपात २०% था और सन् १९४१ तक इसमें कोई विशेष वृद्धि नहीं हुई तथा यह २३ प्रतिशत रहा। इस वर्ष के पश्चात् अमरीका के युद्ध प्रयत्नों में तेजी आयी और सन् १९४३ में राष्ट्रीय आय में सरकारी खर्च का अनुपात बढ़कर ५४% हो गया। सन् १९४४ में इसमें नाम मात्र की कमी हुई और यह ५२% हो गया। उक्त आंकड़ों से स्पष्ट है कि सरकार को राष्ट्रीय आय का एक बड़ा भाग युद्ध के कार्यों में ही खर्च करना पड़ा और युद्ध काल में इस खर्च का अनुपात बढ़ता ही जाता गया।

विश्व भर में, कुल सरकारी खर्च का एक बड़ा भाग अनेक युद्ध कार्यों में लगाया गया जैसे कि शस्त्रों के निर्माण पर, जलयानों तथा युद्ध सामग्रियों बनाने वाले कारखानों के निर्माण पर और सशस्त्र सेनाओं तथा सैनिक कारखानों में लगे आदमियों के भेदन आदि पर। ब्रिटेन में, सन् १९३९-४० से लेकर १९४५-४६ तक के छ. वर्षों में कुल व्यय का ८२% युद्ध व्यय था। सन् १९४५-४६ के बजट अनुमानों के अनुसार इस प्रतिशत में कुछ गिरावट आई और यह घटकर ७९% हो गया।<sup>2</sup> ब्रिटेन के युद्ध-व्यय में प्रतिवर्ष तेजी से वृद्धि हुई और सन् १९३९-४० में यह ११११० करोड़ पाउण्ड से बढ़कर सन् १९४४-४५ में ५१२५० करोड़ हो गया। इस खर्च में 'उलट उधार', पट्टा (reverse lend lease) अथवा 'पारस्परिक सहायता' (mutual aid) के खर्च भी सम्मिलित हैं। संयुक्त राज्य अमरीका में युद्ध के प्रथम पाँच वर्षों में जो कुल खर्च हुआ उसमें युद्ध व्यय का प्रतिशत ८५% था। सन् १९४४-४५ के अनुमानों के अनुसार यह प्रतिशत बढ़कर ८७% हो गया। संयुक्त राज्य अमरीका के खर्चों में उधार-पट्टा-व्यय, कृषि-व्यय तथा युद्ध से ही सम्बन्धित अन्य अतिरिक्त कार्यों पर किया गया व्यय सम्मिलित है। रूस में सन् १९३९ तथा ४० में युद्ध-व्यय कुल सरकारी खर्च का ३० प्रतिशत था और १९४१ में ३३ प्रतिशत। बाद के वर्षों में यह तेजी से बढ़ा और सन् १९४३ तथा ४४ में यह प्रतिशत ५६ हो गया। रूस का प्रतिशत अपेक्षाकृत नीचा है और उसमें वृद्धि भी तुलनात्मक दृष्टि से कम हुई है, इसका एक कारण तो रूस के बजट की व्यापक एवं

1. The figures given here are based on information provided by the League of Nations, World Economic Survey, 1942-44.

foreign securities) तथा निवेशों (investments) का भी इसी उद्देश्य-पूर्ति के लिए उपयोग किया जाता है। इस प्रकार किये जाने वाला पूँजी का रिकीकरण (depletion of capital) देश की दीर्घकालीन आय-उत्पादन क्षमता को क्षीण करता है। परन्तु यदि युद्ध का सकल संचालन किया जाना है तो उसका यह मूल्य तो चुकाना ही होगा।

(५) विदेशों से ऋण अथवा अन्य रूप में वस्तुओं को प्राप्त करना (obtaining goods from foreign countries by borrowing in other ways)—युद्ध के लिए धन तथा सामग्री की प्राप्ति का एक अन्य स्रोत (source) है—उधार द्वारा अथवा अन्य तरीकों से विदेशों से वस्तुएँ प्राप्त करना। युद्ध-सामग्री खरीदने के लिए तटस्थ राष्ट्रों से ऋण आदि लिए जाते हैं। जब ऋण देने वाले सभी बड़े देश युद्ध में संलग्न होते हैं, तब छोटे देशों से ऋण लिया जाता है और वहाँ किये गये विनियोगों का उपयोग युद्ध-सामग्री प्राप्त करने से किया जाता है। कभी-कभी मित्र देशों द्वारा पट्टे पर (on lease) अथवा उपहार के रूप में भी साधन दे दिए जाते हैं। द्वितीय विश्व युद्ध की अवधि में संयुक्त राज्य के उधार-पट्टा कार्यक्रमों (U. S. lend lease programmes) के अन्तर्गत मित्र राष्ट्रों को भारी मात्रा में युद्ध-सामग्री प्रदान की गई। राष्ट्रमण्डल के कुछ देशों ने इसी उद्देश्य के लिए ब्रिटेन को उपहार (gifts) भी दिए। द्वितीय विश्वयुद्ध-काल की वह व्यवस्था जिसके अन्तर्गत भारत तथा अन्य अनेक देशों ने स्टर्लिंग के बदले में ब्रिटेन को युद्ध-सामग्री दी और वह स्टर्लिंग सन्तुलन में उन देशों के खातों में जमा कर लिये गये—और कुछ नहीं बल्कि ब्रिटेन द्वारा लिए जाने वाले उधार का ही एक रूप था। इस प्रकार जो स्टर्लिंग अथवा पोण्ड-पावना (sterling balances) इकट्ठा हुआ, वह इन कर्जों का ही सूचक था। जर्मनी ने जिन देशों पर अधिकार कर रखा था उनसे अधिकार के सागत-भ्रम को पूरा करने के लिए अनिवार्य कर वसूल किए।

युद्ध के लिए जिन वास्तविक साधनों की आवश्यकता होती है उनके विश्लेषण (analysis) से उस अन्तर को और हमारा ध्यान दिया जाता है जो कि अनेक लोगों द्वारा युद्ध की वर्तमान तथा भावी लागत के बीच किया जाता है। लोगों को अपना उपयोग कम करने के लिए बाध्य करके, युद्ध वर्तमान (present) पर प्रहार करता है, किन्तु देश की पूँजी के स्टॉक को रिकत करके युद्ध राष्ट्र की भावी उत्पादन क्षमता को कम करता है और इस प्रकार युद्ध का भविष्य (future) पर डाल दिया जाता है। उत्पादन का विस्तार, जिसके लिए अतिरिक्त काम करना होता है, और उपयोग में कमी, जिससे जीवन स्तर नीचा होता है—दोनों ही वर्तमान (present) के मूल्य पर किए जाते हैं। पूँजी-निर्माण में गिरावट, पूँजीगत राज-सर्जना का पिस जाना और धन के स्टॉक का उपयोग करना—ये ऐसे व्यव्य हैं जिनका भार भविष्य पर पड़ता है। इस अन्तर में कुछ जान तो है परन्तु यह अन्तर पूर्णतया न्यायोचित तथा प्रमाणिक नहीं है वास्तविकता यह है कि युद्ध-प्रयत्नों के सभी स्रोत वर्तमान तथा भविष्य, दोनों पर ही प्रभाव डालते हैं। होता यह है कि वर्तमान साधनों के उपयोग का प्रयोग भावी अर्थव्यवस्था पर भी अवश्य पड़ता है। वर्तमान समय में जो मानवीय साधन अतिरिक्त कार्य करते हैं उनका प्रभाव आणविक बलों में उनके कार्य की किस्म तथा उनकी उत्पादन-क्षमता पर अवश्य पड़ता है। उपयोग की कमी का तथा जीवन-स्तर के गिरने का लोगों के स्वास्थ्य तथा उनकी कार्य-क्षमता पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है और यह प्रभाव दीर्घकालीन होता है। जब अपने स्वास्थ्य, शिक्षा तथा प्रशिक्षण की लागत पर बच्चे काम करते हैं तो यह स्वाभाविक ही है कि आने वाले वर्षों में उनके जीवन की कार्य क्षमता घट जायेगी इस प्रकार, जब हम मानवीय साधनों के उपयोग पर, उन्हें भौतिक साधनों से पृथक् करके विचार करते हैं तो युद्ध की भावी लागत की सही मात्रा स्वयं स्पष्ट हो जाती है।

### आधुनिक युद्ध की लागत (The Cost of Modern War)

अब यह स्पष्ट है कि युद्ध की वास्तविक लागत का अर्थ है उन साधनों का उपयोग करना जो कि अन्य स्थिति में समाज के उपयोग तथा विनियोग में लग जाते हैं। राष्ट्रीय आय तथा राष्ट्रीय पूँजी का काफी भाग युद्ध-कार्यों के लिए खर्च किया जाता है। आधुनिक युद्ध का एक बड़ा मंहगा सौदा है और राष्ट्रीय आय की बड़ी-बड़ी घनराशियाँ इसके संचालन में लगा दी जाती हैं।

मे, प्रत्येक वस्तु को जबरदस्ती प्राप्त करने की श्रमिया लागू नहीं की जा सकती। उसके लिए कुछ वित्तीय उपाय भी अपनाने पड़ते हैं और सरकार लोगों के पास से त्रय-शक्ति एकत्र करती है तथा उसे उन वस्तुओं पर खर्च करती है जिनकी उसे युद्ध के लिए आवश्यकता है। इस स्थिति में, सरकारी खरीदों के द्वारा युद्ध के लिए वास्तविक साधनों की प्राप्ति सम्भव हो जाती है।

कराधान तथा ऋण जैसे वित्त प्राप्ति के सामान्य साधन युद्ध-काल में भी उतने ही महत्वपूर्ण होते हैं जितने कि शान्ति-काल में शान्ति-काल के व्याप्योचित कराधान की अपेक्षा भारी कराधान द्वारा सरकार बड़ी-बड़ी धनराशियाँ प्राप्त करती है और उनका उपयोग आवश्यक वस्तुओं व सेवाओं को खरीदने में करती है। चूँकि कराधान उतना वित्त उपलब्ध नहीं करा सकता जितना कि युद्ध के लिए आवश्यक होना है (अर्थात् तो भारी करों की असोकरप्रियता के कारण और अगत उत्पादन पर उसने प्रतिबल प्रेरणात्मक प्रभाव के कारण और ऐसे समय जबकि उत्पादन बढ़ाने की आवश्यकता है), अतः सरकारी उधार द्वारा बाकी धन प्राप्त करना होता है। कराधान तथा अनि-पायें या ऐच्छिक बचतों से लोगों के उपलब्ध आय में कमी हो जाती है जिसके कारण वास्तविक साधन (real resources) गैर-सरकारी उपयोग से मुक्त हो जाते हैं। जब ये दोनों साधन भी सरकार को यथेष्ट मात्रा में धन उपलब्ध कराने में असफल हो जाते हैं। तब सरकार को बैंकों से उधार लेने तथा नई मुद्रा के निर्माण का आश्रय लेने को बाध्य होना पड़ता है। नये द्रव्य के चलन से लोगों को नई आय प्राप्त होती है किन्तु नागरिक उपभोग के लिए समवर्ती मात्रा में वस्तुओं का सम्भरण (supply) नहीं बढ़ता, अतः इस स्थिति से अव्यवस्था में स्फीति सम्बन्धी दबाव उत्पन्न हो जाते हैं। किन्तु यदि कराधान तथा सरकारी उधार की मात्रा बढ़ाकर सम्पूर्ण अतिरिक्त आय लोगों में से ले ली जाए और राशनिंग द्वारा गैर-सरकारी उपभोग को सीमित कर दिया जाए तो स्फीतिजनक प्रवृत्तियों पर थोड़ा-बहुत काबू पाया जा सकता है। परन्तु राशनिंग, कराधान तथा सरकारी ऋण जिस सीमा तक उपभोग में यथेष्ट कटौती करने में असफल रहते हैं, उस सीमा तक कीमतों की वृद्धि को नहीं रोका जा सकता। इस स्थिति में, उपभोग में कटौती ऐसे तरीके द्वारा की जाती है जो कम वाञ्छनीय होता है, अर्थात् यह कि ऊँची कीमतों के कारण लोग वस्तुओं की केवल थोड़ी मात्रा ही खरीदने में समर्थ हो पाते हैं। इस प्रकार, सरकार को वित्त की प्राप्ति के जो प्रमुख स्रोत उपलब्ध होते हैं वे हैं—कराधान, उधार तथा साख-निर्माण (credit creation)। ये तीनों ही साधनों की प्राप्ति के लिए त्रय-शक्ति उपलब्ध कराते हैं, व्यक्तियों की त्रय करने की क्षमता को घटाते हैं और वस्तुओं व सेवाओं को गैर-सरकारी उपभोग से मुक्त कराते हैं।

जैसा कि हम पहले बतला चुके हैं कि एक देश विदेशों से भी कई प्रकार से युद्ध-सामग्री प्राप्त कर सकता है जैसे कि उधार लेकर, चन्दे तथा दान प्राप्त करके उधार-पट्टा तथा उलट उधार-पट्टा (reverse lend-lease) जैसे पारस्परिक सहायता के समझौतों द्वारा, स्वर्ण रिजर्व तथा विदेशी विनियोगों का परि-समापन (liquidation) करके, अधिकृत देशों पर प्रशासन की लागत बमूल करने के लिये कर लगाकर अथवा उन देशों से चन्दे लेकर, जैसाकि जर्मनी ने अपने अधीनस्थ देशों से लिया। इन व्यवस्थाओं से सरकार को विदेशी त्रय-शक्ति पर अधिकार प्राप्त हो जाता है जिसका उपयोग विदेशों से आवश्यक युद्ध-सामग्री का आयात करने में किया जाता है। विनिमय-निग्रन्त्रण (exchange control) द्वारा तथा आयातों पर प्रतिबन्ध लगाकर भी सरकार विदेशी मुद्रा प्राप्त करती है और इस प्रकार वह विदेशी मुद्रा अनावश्यक आयात पर व्यय किये जाने को बचाए आवश्यक युद्ध-सामग्री का आयात करने में व्यय की जाती है। विदेशी व्यय के द्वारा द्रव्य-आय में जो वृद्धि होती है उसका मुद्रा तथा कीमतों पर वही प्रभाव पड़ता है जैसा कि साख-निर्माण द्वारा किये गये आन्तरिक सरकारी खर्च का पड़ता है।

कराधान (Taxation) :

(I) कराधान युद्ध के लिए वित्त प्राप्ति का एकमात्र सबसे बड़ा स्रोत है। यह सामान्य जनता के पास उपलब्ध फालतू त्रय-शक्ति को कम करने की दिशा में बड़ा प्रभावशाली कार्य करता है तथा भारी मात्रा में किये गए सरकारी व्यय से उत्पन्न स्फीति को रोकता है। सामान्यतः युद्ध के प्रारम्भ में तो कर-आय द्वारा पोषित व्यय का अनुपात गिरता है परन्तु बाद में जैसे-जैसे युद्ध लम्बा खिचता है, यह अनुपात बढ़ता जाता है। ऐसा इसलिए होता है क्योंकि युद्ध में उत्पन्न के कारण

विस्तृत प्रकृति से सम्बन्धित था और दूसरा कारण यह था कि युद्ध से पहले ही देश में युद्ध की काफी तैयारी कर ली गई थी। युद्ध के प्रथम पाँच वर्षों में, अर्थात् सन् १९४३-४४ तक, भारत में कुल सरकारी व्यय में युद्ध-व्यय का प्रतिशत ५६ था। सन् १९४४-४५ में यह प्रतिशत एकदम बढ़कर ८० हो गया। जापान के युद्ध के केवल बाद के पाँच वर्षों के ही वज्र-अनुमान उपलब्ध हैं। जो भी सूचना उपलब्ध है, वह बतलाती है कि कुल सरकारी व्यय में तथा कुल व्यय में युद्ध-व्यय के प्रतिशत में निरन्तर वृद्धि हुई है। सन् १९३६-४० में यह प्रतिशत ५० था जो कि सन् १९४३-४४ में बढ़कर ६७ हो गया। इसी प्रकार, जर्मनी में सन् १९३३ के पश्चात् वज्र-सम्बन्धी कोई हिसाब प्रकाशित नहीं हुआ, परन्तु सरकारी आँकड़ों पर आधारित अनुमानों से प्रकट होता है कि युद्ध के प्रथम पाँच वर्षों में ११७००००० करोड़ जर्मन मार्क्स के कुल सरकारी खर्च में युद्ध-व्यय की मात्रा ४२००००० करोड़ अर्थात् लगभग ८१% थी। कुल तथा युद्ध-व्यय की ये बड़ी-बड़ी तथा बढ़ती हुई धनराशियाँ इस बात का स्पष्ट प्रमाण हैं कि आधुनिक युद्ध कितना महंगा पड़ता है।

प्रथम तथा द्वितीय विश्व युद्ध के कुल सरकारी व्यय की तुलना करके भी युद्ध के बढ़ते हुए भार का प्रकटीकरण किया जा सकता है। संयुक्त राज्य अमेरिका में, द्वितीय विश्व युद्ध के प्रथम पाँच वर्षों का कुल सरकारी व्यय २२६०००० करोड़ डालर था जबकि सन् १९१४ से १९१६ तक के पाँच वर्षों में इसकी मात्रा ३६०००० करोड़ डालर थी। ब्रिटेन में अप्रैल १९३६ से मार्च १९४४ तक कुल सरकारी व्यय २४४०००० करोड़ पाउण्ड था जबकि प्रथम विश्व युद्ध के पाँच वर्षों में इसकी मात्रा ६६०००० करोड़ पाउण्ड ही थी। जर्मनी में ये आँकड़े क्रमशः ५००००००० और १६४००००० करोड़ जर्मनी मार्क्स थे। तटस्थ देश स्वीडन और स्विट्जरलैंड में ये आँकड़े क्रमशः १६७०००० करोड़ फ्रोनोर व २६००००० करोड़ फ्रोनोर तथा ८००००० करोड़ फ्राक व १००००० करोड़ फ्राक थे। ये आँकड़े बतलाते हैं कि आधुनिक युद्ध के लिए कितने विशाल साधनों की आवश्यकता होती है और जैसे-जैसे युद्ध की प्रकृति तथा विरोधियों में परिवर्तन हो रहा है वैसे-वैसे ही युद्ध का महंगापन भी बढ़ रहा है।

पहले हमने युद्ध की लागत का जो विवेचन किया है वह द्रव्य (money) तथा सामग्री (material) के रूप में किया है। युद्ध की लागत का अनुमान लगाने के कुछ और भी रूप हैं, जैसे मानवीय जीवन की हानियाँ तथा कष्ट, मरने तथा अपंग होने वाले मनुष्यों की संख्या, मृत्यु से होने वाला मानसिक कष्ट मनुष्यों का अपने प्रिय जनों से बिछुड़ना, धन के विनाश से होने वाली निर्धनता तथा इसी प्रकार के अन्य विनाश। इनकी लागतों का अनुमान द्रव्य के रूप में नहीं लगाया जा सकता। इन कष्टों एवं दुखों का कुछ अनुमान उन बड़ी-बड़ी धनराशियों को देखकर लगाया जा सकता है जो कि युद्ध के पश्चात् पीड़ितों की सहायता तथा उनके पुनर्वास पर करनी पड़ती है। विश्व युद्ध के पश्चात् विभिन्न देशों तथा विश्व-संस्थाओं को जिन-जिन विचित्र एवं अद्भुत समस्याओं का सामना करना पड़ता है वे भी युद्ध की विशाल लागत के स्पष्ट प्रमाण हैं। युद्ध से लोभों के वर्तमान तथा भावी वसत्याण में कमी होती है। युद्ध के पश्चात् भी राष्ट्रीय आय का एक बड़ा भाग पुनर्निर्माण एवं पुनर्विचार कार्यों में लगाना पड़ता है और अन्य युद्धजन्य कष्टों एवं आपदाओं के साथ ही यह भी युद्ध की कुल लागत का ही एक भाग है।

### युद्ध के लिए वित्तीय साधन (Financial Resources for War)

युद्ध के लिए जिन वस्तुओं एवं सेवाओं की आवश्यकता होती है उन्हें गैर-सरकारी उपयोग से हटाकर उपलब्ध करना होता है। प्रचार करके अथवा गैर-सरकारी खरीदों पर किसी न किसी प्रकार का प्रतिबन्ध राशिकर अर्थव्यवस्था को उत्तेजित किया जा सकता है। सरकारी वस्तुओं की उपलब्ध मात्रा पर प्रत्यक्ष नियंत्रण भी लगा सकती है और इस प्रकार अनिवार्य रूप से उन वस्तुओं एवं सेवाओं को स्वयं प्राप्त कर सकती है जिनकी उसे आवश्यकता है, अपनी आवश्यकताओं से सन्तुष्ट होने के पश्चात् जो वस्तुएँ तथा सेवाएँ शेष बचें केवल उन्हें ही सामान्य जनता के लिए छोड़ सकती है। प्रत्यक्ष नियंत्रण से भौतिकालीन उत्पादन का युद्धकालीन उत्पादन में मोघ्न परिवर्तन सम्भव तथा सुविधाजनक हो जाता है। परन्तु एक लोकतन्त्रीय देश की आधुनिक अर्थव्यवस्था



कुल कर-आय में प्रत्यक्ष करो का अनुपात बढ़ गया। उदाहरण के लिए कुल कर-आय में प्रत्यक्ष करो का प्रतिशत जो कि सन् १९३८-३९ में ब्रिटेन में ५५ तथा संयुक्त राज्य अमरीका में ५३ था, सन् १९४३-४४ में बढ़कर क्रमशः ६३ और ८६ हो गया। इस वृद्धि का कारण परोक्ष करो के मुकाबले प्रत्यक्ष करो की अधिक निश्चितता (certainty) तथा लोचनीयता (elasticity) थी। केवल ऐसे देशों में, जहाँ कि प्रत्यक्ष कर देने वाले लोगों की संख्या कम होने के कारण इसका श्रेष्ठ था, प्रत्यक्ष करो के मुकाबले परोक्ष करो पर ही अधिक शरोखा करना पड़ा। किन्तु इन देशों में भी आय तथा सम्पत्ति पर नये प्रत्यक्ष कर लगाये गये और इन करो को अदा करने वाले लोगों की संख्या भी बढ़ गई।

कराधान को राष्ट्रीय आय से सम्बन्धित करके करो के भार का माप बड़ी अच्छी तरह किया जा सकता है। द्वितीय विश्वयुद्ध की अवधि में, कराधान द्वारा राष्ट्रीय आय का जो भाग प्राप्त किया गया, अधिकांश देशों में उसमें वृद्धि हुई। युद्ध से पूर्व केन्द्रीय तथा स्थानीय दोनों ही प्रकार का कराधान संयुक्त राज्य अमेरिका तथा ब्रिटेन में राष्ट्रीय आय का २३ प्रतिशत था और कनाडा में यह प्रतिशत कुछ कम अर्थात् २१ था। सन् १९४३ तक यह प्रतिशत बढ़कर ब्रिटेन में ३७, कनाडा में ३३ और संयुक्त राज्य अमरीका में ३० हो गया।

## (II) ऋण अथवा कराधान बनाम ऋण (Borrowings or Taxation Vs. Borrowing) :

चूँकि युद्धकाल में सरकारी खर्च की सम्पूर्ण वित्त-व्यवस्था कराधान द्वारा नहीं की जा सकती, अतः सरकारी उधार आवश्यक हो जाता है। सरकारी ऋण में अधिकांश भाग आन्तरिक ऋणों का ही होता है क्योंकि विदेशी ऋण आसानी से उपलब्ध नहीं होते। युद्ध वित्त की व्यवस्था के कारण सरकार की ऋणश्रस्तता (indebtedness) में जो वृद्धि होती है, वह सदा ही एक विवाद का विषय रही है। और इस प्रश्न पर काफी बहस होती रही है कि युद्ध-वित्त की प्राप्ति का मुख्य स्रोत कराधान को बनाया जाए अथवा सरकारी उधार को।

सामान्य विचार यह है कि कर ही युद्ध-वित्त (war finance) की व्यवस्था करने का एक अच्छा साधन है। इसका कारण यह दिया जाता है कि ऋणों से युद्ध-व्यय का भार भविष्य (future) पर पड़ता है किन्तु करो द्वारा यह भार वर्तमान (present) पर ही डाला जाता है। कराधान तथा ऋणों द्वारा धन एकत्र करने की तथा बाद में उन ऋणों को वापिस करने की जो प्रक्रिया (process) है, उसी के कारण उक्त विचार में जन्म दिया है। जब सरकारी खर्च की वित्त-व्यवस्था कराधान द्वारा की जाती है तो उसका भार उन लोगों पर पड़ता है जो कर बढ़ा करते हैं किन्तु जब वित्त प्राप्ति का प्रमुख स्रोत सरकारी उधार होता है तो उसका वित्तीय भार उन लोगों पर पड़ता है जिन्हें बि व्याज की अदायगी और सोघन निधि (sinking fund) के निर्माण के लिए भविष्य में सरकार को कर देने पड़ते हैं। जहाँ तक आन्तरिक उधार का सम्बन्ध है, उसके विषय में तो यह तर्क भ्रमपूर्ण है और यह तर्क देते समय युद्ध के वास्तविक भार (real burden) तथा द्रव्य-भार (money burden) के बीच अन्तर की अपेक्षा कर दी जाती है। युद्ध का द्रव्य भार तो विभिन्न प्रकार की वित्तीय पद्धतियों के अन्तर्गत, विभिन्न समयों में, लोगों के भिन्न-भिन्न वर्गों पर पड़ सकता है किन्तु उपभोग तथा विनियोग की कमी के रूप में जो वास्तविक भार होता है वह उस समय लोगों पर पड़ता है जबकि आर्थिक साधन वास्तव में युद्ध के लिए प्रयोग किये जाते हैं। वित्त तो केवल उस वास्तवता (incidence) के भाग का निर्धारण करता है जो कि भिन्न-भिन्न वर्गों के लोगों द्वारा वहन की जाती है, और वित्त-प्राप्ति की विभिन्न रीतियों के परिणाम भी भिन्न-भिन्न ही होते हैं। तथापि, विदेशी ऋणों के सम्बन्ध में ये तर्क उचित प्रतीत होते हैं। विदेशों से ऋण लेने का एक परिणाम यह होता है कि राष्ट्र उस समय उस ऋण की सीमा तक युद्ध की लागत का भार वहन करने में बच जाता है और उस युद्ध-लागत (cost of war) का वास्तविक त्याग (real sacrifice) बाद में तब करना होता है जबकि वे कर्ज अदा किये जाते हैं।

वर्तमान भार और भावी भार के बीच जो अन्तर दिया जाता है वह एक और धारणा (notion) का भी परिणाम है। यह व्यापक रूप से माना जाता है कि करो की अदायगी तो लोग अपनी चालू आय (current income) में से करते हैं कि सरकार को ऋण बनाने में से धन निकाल कर दिये जाते हैं। फलतः करो का सम्पूर्ण आर्थिक भार तो लोगों पर उसी समय पड़ जाता है

सरकार को तुरन्त ही अपने व्यय में वृद्धि करनी होती है किन्तु उसके लिए अतिरिक्त धन कराधान द्वारा ही प्राप्त किया जा सकता है। परन्तु राग्य बीतने के साथ कर-प्राप्तियों को बढ़ाने के लिए कर-नीतियों में हेर-फेर की जाती है और आवश्यक वैधानिक कार्यवाहियों की जाती हैं जिनके द्वारा व्यय के एक बड़े भाग की पूर्ति की जाती है।

युद्ध के लिए जितने धन की आवश्यकता होती है वह सब कराधान द्वारा प्राप्त करना सम्भव नहीं होता। कराधान तो एक कष्टदायी प्रक्रिया (painful process) है और ऊँचे करो के मनोवैधानिक प्रभाव प्रायः अधिक स्वास्थ्यकर नहीं होते। सरकार की कर-प्राप्तियों की मात्रा जैसे-जैसे बढ़ती है, परोक्ष कराधान में वृद्धि के कारण वैसे-वैसे ही निम्न आय वाले वर्गों पर पड़ने वाला पूर्ण तथा सापेक्षिक भार अधिक होता है और इस प्रकार जो राष्ट्रीय आय का वितरण होता है वह निर्धन वर्ग के विरुद्ध पड़ता है। परन्तु सदा ही ऐसा नहीं होता, मसाला के अधिप्राप्त देशों में, द्वितीय विश्वयुद्ध की अवधि में कुल कर-आय में परोक्ष-करो का प्रतिशत गिर गया था। ऐसा केवल तभी होता है जब प्रत्यक्ष कराधान का क्षेत्र सीमित होता है तो परोक्ष कर अनुपात से अधिक बढ़ाने पड़ जाते हैं जिससे करो का ढाँचा भी अवरोही (regressive) बन जाता है। कराधान का एक और अवाञ्छनीय लक्षण है इसका उत्पादन पर अप्रेरणात्मक प्रभाव। ऐसे समय में जबकि उत्पादन भी मात्रा में अधिकतम सम्भव तेजी से वृद्धि होगी चाहिए, भारी कराधान उत्पादन पर प्रतिबाधक प्रभाव (restrictive influence) डालता है। इसके अतिरिक्त, चूँकि करो की अवामगी अनिवार्य होती है, इससे करदाता प्रायः कठिनाइयों में पड़ जाते हैं। कभी-कभी कुछ करदाता इस बात के लिए बाध्य हो सकते हैं कि अपनी कर-सम्बन्धी देनदारियों को निपटाने के लिए अपनी आय प्रदान करने वाली परिगन्तियों (assets) को बेचें। जब कभी करदाता करो की अवामगी करने के लिए उधार लेता है तो इस स्थिति में सरकार को परोक्ष उधार द्वारा ही वित्त प्राप्त होता है। तथापि इस परोक्ष उधार से प्रत्यक्ष उधार अच्छा होता है। इस प्रकार, सरकार को केवल कराधान द्वारा ही शत-प्रतिशत वित्त प्राप्त होना सम्भव नहीं होता।

द्वितीय विश्वयुद्ध के प्रथम वर्ष में, ब्रिटेन में कुल व्यय के ४८% भाग की वित्त-व्यवस्था राजस्व (revenue) द्वारा की गई थी जिसमें भी अधिकांश भाग कराधान द्वारा प्राप्त हुआ था। संयुक्त राज्य अमरीका, जर्मनी, जापान तथा भारत का ऐसा ही प्रतिशत क्रमशः ४१, ४०, ३५ और ७२ था। युद्ध छिड़ने के एकदम पश्चात् अधिकांश देशों में यह प्रतिशत गिरा। ऐसा इसलिये हुआ क्योंकि इन दिनों सरकारी खर्च में तो युद्ध के कारण वृद्धि करनी पड़ी परन्तु उतनी तेजी से कराधान में वृद्धि न हो सकी। उदाहरण के लिए, ब्रिटेन में सन् १९३८-३९ में कुल व्यय में कर-आय (tax-revenue) का अनुपात ७८% था, सन् १९४२-४३ में यह प्रतिशत गिरकर ४३ हो गया। संयुक्त राज्य अमरीका में भी यह प्रतिशत गिरा और ६३ से घटकर २९ हो गया। परन्तु इसके पश्चात् कर-आय में प्रतिवर्ष वृद्धि होती गई और १९४५-४६ में यह प्रतिशत बढ़कर ब्रिटेन में ५७ तथा संयुक्त राज्य अमरीका में ४८ हो गया। ये आँकड़े बताते हैं कि युद्ध-काल में कराधान वित्त-प्राप्ति का एक बड़ा स्रोत तो होता है, परन्तु यह एक मात्र स्रोत होता है, ऐसी बात नहीं है।<sup>2</sup>

युद्धकालीन कराधान के अन्तर्गत जहाँ पुराने करो की दरों में वृद्धि की जाती है, वहाँ नये कर भी लगाये जाते हैं। मसाला के लगभग सभी देशों में आय-करो और निगम-करो की दरों में वृद्धि की गई और उत्पादन-शुल्क तथा शीमा-शुल्क भी इतने बढ़ाये गये कि वे अधिक आय प्रदान करने लगे। जो नये कर लगाये गये उन्हीं अतिरिक्त लाभ कर था और आय तथा सम्पत्ति पर लगाये जाने वाले अनेक कर थे जो राष्ट्रीय प्रतिरक्षा कर (national defence tax) तथा राष्ट्रीय सुरक्षा कर (national security tax) आदि के नाम से लगाये गये। नये-नये पदाव्यों पर उत्पादन शुल्क तथा टैरिफ शुल्क लगाये गये। करो का शीघ्र संग्रह करने के लिए भी अनेक उपाय काम में लाये गये, उदाहरण के लिए अनेक देशों में 'जितना कमाओ उतना बड़ा करो' (pay as you earn) का सिद्धान्त लागू किया गया जो कि पहले कभी लागू नहीं किया गया था। कराधान के द्वारा सरकारी आय में वृद्धि करने के जो प्रयत्न किये गये, अधिकांश मामलों में, उनका परिणाम यह हुआ है कि

2. The source of this information is again League of Nations "World Economic Survey, 1942-44.

कारण यह है कि सरकारी बॉण्ड ऐसे ऋण-पत्र होते हैं जिनके आधार पर बैंक तुरन्त ही अग्रिम धन (advance money) उधार दे देते हैं।

इनके अतिरिक्त, ऋणों के वितरण पर जो प्रभाव पड़ता है, वह भी विचारणीय है ऋण ऐसे लोगों से लिए जाते हैं जो कि उन्हें दे सकते हैं और ये लोग स्पष्टतः धनी वर्ग के लोग होते हैं। जोकि बड़ी-बड़ी धनराशियाँ ऋणों में देते हैं। तथापि, युद्ध के बाद जब इन ऋणों की अदायगी के लिए कर लगाये जाते हैं तो यह कोई आवश्यक नहीं है कि उन करोड़ों भार भी विभिन्न वर्गों पर उनी अनुपात में पड़ेगा जिस अनुपात में कि उन्होंने युद्ध ऋणों के लिए अपना अश्वदान दिया था। काफी सम्भावना यही है कि नये करोड़ों भार का एक बड़ा अनुपात निर्धन वर्गों को ही वहन करना होगा। अतः कराधान द्वारा पोषित युद्ध-व्यय जहाँ अधिवाश भाग धनी वर्ग के लोगों पर झलता है, वहाँ ऋण रीति (loan method) द्वारा यह भार दोषावधि में, आंशिक रूप से धनी वर्ग से निर्धन वर्ग की ओर की स्थानान्तरित हो जाता है।

कर-रीति (tax-method) से भविष्य के लिए कोई समस्या उत्पन्न नहीं होती। करो के प्रभाव तथा भार से सम्बन्धित सभी मामलों पर उसी समय विचार हो जाता है जबकि कर लगाये जाते हैं और उनका संग्रह किया जाता है और युद्ध के पश्चात् की अवधि के लिए कोई उल्लस शेष नहीं छोड़ी जाती। किन्तु ऋण रीति के बारे में ऐसा नहीं कहा जा सकता। जब ऋण जारी किये जाते हैं तो सरकार के समक्ष केवल यही समस्या होती है कि कर्जों द्वारा उतना धन अवश्य प्राप्त हो जाए जितना कि आवश्यक है। वितरण पर इसके प्रभावों तथा बाह्यता (incidence) की बदल-बदल के प्रश्न केवल बाद में तब उत्पन्न होते हैं जबकि व्याज तथा शोधन-निधि की अवाधगिरी करनी होती है। अतः इस स्थिति में एक उपयुक्त (suitable) कर-दोष का निर्माण भविष्य की समस्या होती है।

युद्ध के लिए सरकारी ऋण के पक्ष में अनेक तर्क दिये जाते हैं। सरकार को ऋण उन लोगों द्वारा दिये जाते हैं जो कि दे सकने में समर्थ होते हैं। इसके विपरीत, कर बिना करदाताओं की परिस्थितियों का ध्यान रखे ही लगाये तथा उगाहे जाते हैं। करो का निर्धारण मुख्यतः लोगों के धन के आधार पर किया जाता है और समान धन वाले व्यक्तियों को समान ही अदा करना होता है। यह बिल्कुल सम्भव है कि समान धन वाले दो आदमियों के बीच, एक आदमी तो ऐसा हो सकता है जो कि अपने व्यवसाय से होने वाली आय को और बढ़ाना चाहता हो और दूसरा व्यक्ति ऐसा हो सकता है जिसके पास बेकार साधन काफी मात्रा में पड़े हों। अतः सरकार की माँग को पहले की अपेक्षा दूसरा अधिक आसानी से पूरा कर सकता है। ऐच्छिक ऋणों (voluntary loans) की स्थिति में, दूसरा व्यक्ति स्वभावतः ही ऋणों का अधिक भार वहन करेगा। किन्तु कर-रीति के अन्तर्गत, इन दोनों ही व्यक्तियों को समान अश्वदान देना होगा, और उस व्यक्ति को करो की अदायगी बड़ी कठिन प्रतीत होगी जिसके पास काफी मात्रा में कालतू धन होगा। इसमें कोई सन्देह नहीं कि वह इस कार्य के लिए उधार ले सकता है परन्तु उधार लेना भी उसके लिए उस समय बड़ा कठिन होगा जबकि उसके पास देने की उपयुक्त अमानत न हो। अत्यन्त चरम स्थिति में ही, उसे अपना सम्पूर्ण अथवा थोड़ा व्यवसाय बेचना पड़ सकता है जिससे उसे तथा उसके व्यवसाय को, दोनों को ही हानि होगी। इस प्रकार, ऋण लेकर वित्त की व्यवस्था करना अपेक्षाकृत एक सरल रीति है जिसके अन्तर्गत वे लोग बिना किसी कठिनाई के अपना अश्वदान दे सकते हैं जिनके पास कालतू धन है। कर-रीति के अन्तर्गत, सरकार द्वारा एक ऐसी जटिल प्रक्रिया द्वारा धन प्राप्त किया जाता जिसके अन्तर्गत वे लोग, जिनके पास काफी कालतू धन है, उन लोगों को कर्ज देते हैं जिनके पास धन की कमी है किन्तु उन्हें कर अदा करने हैं। अब धन बहुत शीघ्रता से प्राप्त करना होता है, जैसे कि युद्ध-काल में, तब ऐच्छिक ऋणों की गति ही उपयुक्त रहती है क्योंकि यह कम उपलब्ध-मंचाती है।

इसके अतिरिक्त, निरन्तर भारी कराधान से लोगों की थम करने की इच्छा कम होती है। गैर-सरकारी विनियोग तथा उत्पादन पर उसका प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है। किन्तु सरकारी ऋण के बारे में ऐसा कुछ नहीं कहा जा सकता। लोगों की काम करने, बचत करने तथा विनियम करने की इच्छा पर कोई प्रतिकूल प्रभाव शक्ति बिना ही ऋणों द्वारा बड़ी-बड़ी धनराशियाँ प्राप्त

परन्तु ऋणों का भार उस समय के लिए आगे फेंक दिया जाता है जबकि उन ऋणों की वापसी के लिए धन प्राप्त करने को कर लगाये जाते हैं। तथापि, इस विचार का कोई ठोस आधार नहीं है। जब सरकार किसी से भी कुछ धनराशि की मांग करती है तो वह व्यक्ति किसी खोन से उस मांग की पूर्ति करे, यह बात मांग की प्रकृति पर निर्भर नहीं होती, बशर्त कि वह व्यक्ति उस भार को अन्य किसी पर डालने में समर्थ न हो। यह हो सकता है कि व्यक्ति कराधान को अदायगी अपनी वक्तों में से करे और कर्जों के लिए धन अपनी चालू आय में से दे, इसका निर्णय अदायगी की प्रकृति (nature) पर नहीं अपितु अदायगी की मात्रा (size) पर निर्भर करता है।

कुछ परिस्थितियों में, कराधान तथा ऋण, दोनों ही बिल्कुल एकसा प्रभाव डाल सकते हैं। सरकार धन का संग्रह कर लगाकर करती है अथवा ऋण लेकर, इसका उस व्यक्ति पर कोई फर्क नहीं पड़ता जो कि धन देता है। उदाहरण के लिए, मान लीजिए सरकार ऋण लेती है और यह एक जबरनी ऋण (forced loan) है जिसके अन्तर्गत प्रत्येक व्यक्ति से ठीक उतनी धनराशि की मांग की जाती है जो कि उससे तब ली जाती जबकि उस पर कर लगाया जाता। इस स्थिति से कर तथा ऋण का एक समान प्रभाव होगा। एक अन्य उदाहरण के रूप में मान लीजिए कि प्रत्येक ऋणदाता यह समझ रहा है कि इन ऋणों की वापिस अदायगी के लिए भविष्य में उसे जो कर अदा करना होगा वह उसे पाँण्डो से प्राप्त होने वाली आय के बराबर होगा। अतः करदाता के दृष्टिकोण से इन दोनों ही योजनाओं में कोई अन्तर नहीं है। प्रत्येक स्थिति में, उसे तत्काल कुछ धन की हानि उठानी होती है और भविष्य में उसे कोई प्रतिफल प्राप्त नहीं होता। इसमें कोई सन्देह नहीं कि ऋण सरकारी बाँडों के रूप में वर्तमान ऋणदाता की परिस्थितियों (lender's assets) को यथापूर्व अछूता छोड़ देते हैं और वह अपनी आवश्यकताओं के लिए अनेक आधार पर ऋण ले सकता है। अतः इस स्थिति में, सम्भव है वह अपने को अच्छा समझे मुकाबले उस स्थिति के जबकि उसे कर अदा करना पड़ता। फिर भी, चूँकि वे लोग, जिन पर कि भारी कर लगाये जाते हैं, धनी होते हैं और उन्हें पहले से ही काफी सुरक्षा प्राप्त होती है अतः उक्त प्रभाव का कोई विशेष महत्व नहीं है।

तथापि जबरनी ऋण सिधे जाने की तथा उसकी अदायगी के लिए भविष्य में उतना ही कर लगाये जाने की, जितनी कि बाँड-धारकों को बाँडों से आय हो, हमारी मान्यताएँ अवास्तविक हैं जितना ही हम वास्तविकता की ओर आगे बढ़ते हैं, ऋण तथा कर के प्रभावों के बीच अन्तर उतना ही अधिक स्पष्ट होता जाता है। ऋण प्रायः ऐच्छिक होते हैं और अधिकांश उधारदाता सामान्यतः यही आशा करते हैं कि उन्हें बाँडों का जो व्याज प्राप्त होगा वह सबका सब उन्हें भविष्य में करों के रूप में नहीं देना पड़ेगा। कर आधारित होते हैं आय पर, व्यय पर, उपभोग पर वस्तुओं पर अपना ऐसी ही अन्य चीजों पर; और सम्भावना यही होती है कि वे सरकारी बाँडों के व्याज से प्रत्यक्ष रूप से सम्बन्धित नहीं होंगे। अतः हो सकता है कि लोग करों के मुकाबले ऋण की स्थिति में अपने आपको कम कठिनाई में समझें। यह भी हो सकता कि जब सरकार कर लगाने की बजाए उधार द्वारा धन प्राप्त करे तो लोग उपभोग में कमी करने के कम इच्छुक हों और उसके स्थान पर अधिक तथा कठिन श्रम करें और सरकारी ऋणों में अपना अंशदान केवल उन साधनों में से दें जिन्हें कि अन्य स्थिति में गैर-सरकारी उद्योग में निवेश कर देते। परिणामस्वरूप ऋणों द्वारा की गई वित्त-व्यवस्था का पूँजी तथा भावी उत्पादन पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है और इसके द्वारा मुँह के भार का एक भाग भावी पीढ़ियों पर दास दिया जाता है। इस प्रकार, स्पष्टतः इस विषय में प्रकट की गई उक्त प्रसिद्ध धारणा में सचाई का अंश विद्यमान है।

सरकारी ऋण का एक अन्य प्रभाव, जो कि पूर्णतया वाञ्छनीय नहीं है, बैंक साख का निर्माण है जो कि सरकारी ऋण का ही परिणाम होता है। जब लोग सरकारी ऋणों में बड़ी बड़ी धनराशियाँ देते हैं तो सम्भावना यही रहती है कि वे उन धनराशियों का कुछ न कुछ भाग बैंकों में उधार लेकर पूरा करेंगे, वास्तव में इसके कि ऐसा करने के परिणाम अशुभ होते हैं। करों की अदायगी के लिए भी यह सम्भव हो सकता है कि बैंक-उधार का सहारा लिया जाए। परन्तु कर-अदायगी के मुकाबले ऋण देने की स्थिति में ऐसा होने की सम्भावना अधिक है। इसका आंशिक कारण तो, जैसा कि पहले ही बताया जा चुका है, यह है कि लोग जब व्यक्तिगत खर्चों में विफाद्यतें करके सरकार को ऋण देते हैं तो वे स्वयं को अधिक बुरी स्थिति में नहीं समझते, और आशिक

भार अनाजित आय (unearned income) के मुकाबले अर्जित आय (earned income) पर अधिक होगा। अनाजित आयों, उत्तराधिकार में प्राप्त सम्पत्तियों तथा छप्पर-फाड़ लाभों (windfall gains) के मामले में, चूँकि प्रयत्न तो कुछ करना ही नहीं पड़ता अतः इन पर लगाये गये करों की अदायगी में जो त्याग करना पड़ता है यह अर्जित आय अथवा सम्पत्ति (property) या अन्य परिसम्पत्तियों (assets) की स्थिति में किये जाने वाले त्याग के अनुपात से कम होता है। यदि करों का वास्तविक भार न्यूनतम किया जाता हो, तो अर्जित आमदनियों के मुकाबले में अनाजित आमदनियों पर अधिक ऊँची दर से कर लगाने होंगे।

इस प्रकार किसी समुदाय पर लगाये गये करों के प्रत्यक्ष वास्तविक भार की विचारधारा को समझना सरल है। वास्तव में जैसा कि हम आगे देखेंगे यह विचारधारा अनेक प्रकार की कमियों से परिपूर्ण है।<sup>2</sup> विशेष रूप से, यह विचारधारा इसलिये अपूर्ण कही जा सकती है क्योंकि कराधान जहाँ एक ओर समुदाय (community) पर भार डालता है, वहाँ दूसरी ओर सार्वजनिक सत्ताओं द्वारा किया जाने वाला व्यय समुदाय को लाभ एवं सुविधाएँ भी उपलब्ध कराता है (क्योंकि सरकारी व्यय की वित्तीय व्यवस्था करों द्वारा ही की जाती है)। अतः भार का मूल्यांकन करते समय उन लाभों को भी विचारार्थ लेना चाहिए जो कि सरकारी व्यय से प्राप्त होते हैं।

प्रत्यक्ष द्रव्य भार अथवा प्रत्यक्ष वास्तविक भार को छोड़कर, किन्हीं विशिष्ट करों अथवा सम्पूर्ण रूप में कर-पद्धति के ही परोक्ष प्रभावों (indirect effects) का मूल्य ढाँचे में, आमदनियों पर तथा रोजगार एवं उत्पादन की मात्रा पर देखा जा सकता है।

प्राचीन काल में ही, राजवित्त के लेखक सरकार के व्यय के वितरण को महत्व प्रदान करते रहे हैं और यह वितरण अर्थव्यवस्था के विभिन्न बग्यों के बीच कराधान के द्वारा किया जाता रहा है।

दो दृष्टिकोण (Two Approaches) .

सदियों (centuries) से ही अर्थशास्त्रियों ने कराधान के सम्बन्ध में निम्न दो अलग-अलग दृष्टिकोण सामने रखे हैं, अर्थात् प्राप्त किये जाने वाले लाभों के अनुसार कराधान, और अदा करने की योग्यता के अनुसार कराधान। लाभ सम्बन्धी प्रथम दृष्टिकोण के अनुसार करों की अदायगी प्राप्त किये जाने वाले लाभों पर आधारित होती है और यह दृष्टिकोण सरकार तथा करदाता के बीच सम्बन्धों की स्थापना में आदान-प्रदान (quid pro quo) के सिद्धान्त पर जोर देता है। कर अदा करने की योग्यता पर आधारित दृष्टिकोण में, सरकारी व्यय के फलस्वरूप प्राप्त होने वाले लाभों के प्रश्न पर विचार नहीं किया जाता, बल्कि राजकोष में शिष्ट जाने वाले अगदान (contribution) को एक स्वतन्त्र समस्या के रूप में देखा जाता है। इस दृष्टिकोण के अनुसार, करों को सरकार की जाने वाली अनिवार्य अदायगियों माना जाता है।

### लाभ अथवा हितानुसार कराधान का सिद्धान्त

#### (Benefit Principle of Taxation)

विस्तृत रूप में कहा जा सकता है कि सरकारी सेवाएँ समुदाय (community) को कुछ लाभ प्रदान करती हैं। अतः इन लोगों को उपलब्ध कराने की लागत व्यक्तियों तथा गैर-सरकारी

- 2 अलं आर० रोलफ (Rolph) ने करों के वास्तविक भार की विचारधारा को पूर्णतया अस्वीकार किया है। "करों के वास्तविक भार डालने की विचारधारा एक ऐसी पुराणकथा (myth) मात्र है जिसमें प्राचीन समय से ही इस विषय को उलझाया है। लोग ऐसा सोच सकते हैं कि कर उनको 'हानि' पहुँचाते हैं, वरना तो कर-भार के बारे में की जाने वाली बड़ी-बड़ी एवं कटु टिप्पणियों का कोई सुघातत्मक मूल्य नहीं है। परन्तु करों के फलस्वरूप वास्तविक त्याग करना ही होता है और उपादान (subsidies) से वास्तविक लाभ प्राप्त होता है—यदि यह विचार ऐसे लोगों द्वारा प्रस्तुत किया जाय जो अपने प्रचार को अपने विश्लेषण (analysis) से अलग रखते हैं, तो उसे सहन नहीं किया जा सकता।" *Theory of Fiscal Economics*, p 120

की जा सकती है। ऋण सरकार को इस योग्य बनाते हैं कि वह उतना सभी धन लोगों से प्राप्त कर ले जितना कि वे दे सकते हैं, जबकि कर समय-समय पर इसलिए लगाने पड़ते हैं जिससे आवश्यकता के अनुसार ही उपलब्ध वित्त में हेर-फेर की जा सके, किन्तु इससे अर्थव्यवस्था में बराबर अनिश्चितता बनी रहती है।

### (III) अन्य साधन—

युद्ध के लिए उपरोक्त दोनों वित्तीय साधनों के अतिरिक्त निम्न दो साधनों का भी उपयोग किया जा सकता है : (i) मुद्रा प्रसार (Inflation)—युद्ध काल में बढ़ते हुए व्यय को पूरा करने के लिए सरकार मुद्रा प्रसार का सहारा लेती है। इसमें अतिरिक्त पत्र मुद्रा का निर्गमन करके आवश्यक सामग्री का क्रय किया जा सकता है तथा मजदूरी आदि का भुगतान किया जा सकता है। इससे मूल्यों में वृद्धि होती है तथा देश में आर्थिक विपमता बढ़ती है। देश में एक बार मुद्रा स्फीति का चक्र चलने के पश्चात् उस पर नियन्त्रण स्थापित करना कठिन हो जाता है।

(ii) ऐच्छिक योगदान (Voluntary contributions)—युद्धकाल में देश के नागरिक देश प्रेम की भावना से प्रभावित होकर अपनी इच्छा योगदान देते हैं। यह योगदान चन्दे के रूप में, उपहार के रूप में अथवा दान के रूप में प्राप्त किया जा सकता है। यदि देखा जाय तो यह योगदान नाम-मात्र का ऐच्छिक होता है। अपितु इसे अनिवार्य बना लिया जाता है। इसीलिए इसे विशेष पसन्द नहीं किया जाता है।

### निष्कर्ष (Conclusion) :

उपरोक्त विवेचन के पश्चात् अब हम निष्कर्ष पर पहुँचने की स्थिति में हैं कि युद्ध के लिए वित्त प्रदान करने वाली कौन-सी रीति इनमें सबसे अधिक उपयुक्त है। ऋणों की स्थिति में भार (burden) का कुछ भाग भविष्य (future) पर डाल दिया जाता है, जिस पर कि कुछ लोगो द्वारा आपत्ति उठाई जाती है। परन्तु युद्ध का महत्त्व जितना वर्तमान पीढ़ी के लिए है उतना ही भावी सन्तति के लिए भी है। अतः यदि युद्ध की लागत का कुछ भाग भविष्य पर डाल दिया जाता है तो इसमें चौकने की क्या बात है। युद्ध की स्थिति ऐसी सकटकालीन स्थिति जिसमें इस बात की आवश्यकता होती है कि 'बड़ी-बड़ी धनराशियाँ अधिकतम समय शीघ्रता के साथ प्राप्त की जाएँ'। वर्तमान तथा भविष्य के बीच के वितरण की समस्याओं की इस प्रणिया में हस्तक्षेप करने की अनुमति नहीं दी जा सकती। जो भी स्रोत सामने होता है उसी से मयावीध्र धन प्राप्त कर लिया जाता है।

वित्त-प्राप्ति की विभिन्न रीतियों के जो प्रभाव वितरण पर पड़ते हैं उनका इस विषय में कोई विशेष सम्बन्ध नहीं है। आय के अनुसार ही लोगों की अदा करने की योग्यता को युद्ध-काल में आधार नहीं बनाया जा सकता। राष्ट्रीय सकट-काल में, हर व्यक्ति को अधिक से अधिक देना चाहिए, केवल अपनी अदा करने की क्षमता के अनुसार नहीं। जब राशस्व रोनाओं में अथवा मोला-बाख्श की फँदरियों में लोग नये भरती किये जाते हैं तो ये बड़ी लोग होते हैं जो शारीरिक दृष्टि से पूर्णतः स्वस्थ होते हैं, अर्थात् जिन लोगों के पास शारीरिक शक्ति होती है, वह सारी की सारी सरकार को युद्ध के लिए देनी पड़ती है। वित्त के सम्बन्ध में भी हमें इसी सिद्धान्त को लागू करना चाहिए। जिन लोगों के पास वित्तीय शक्ति (financial strength) है उन्हें भी वह सारी की सारी सरकार को युद्ध के लिए दे देनी चाहिए। सामान्य कर-पद्धति इस सिद्धान्त पर आधारित नहीं होती अतः वित्त-प्राप्ति की सामान्य रीतियों से कुछ विचलन आवश्यक हो जाता है।

### उत्पादन तथा विनियोग पर कराधान का प्रभाव (Effect of Taxation on Production and Investment)

एक अन्य बात जिस पर विचार करना आवश्यक है, यह है कि उत्पादन तथा विनियोग पर कराधान के क्या प्रभाव पड़ते हैं, विशेष रूप से तब जबकि करो का भार कुछ वर्षों तक बराबर जारी रहता है। यदि युद्ध एक छोटा-मोटा अल्पकालीन मामला होना तो उसके लिए सम्पूर्ण वित्त की व्यवस्था केवल एक कर-उगाही द्वारा ही की जा सकती थी और उस स्थिति में

अर्थव्यवस्था पर उसके कोई विशेष उत्तेजननीय प्रभाव नहीं पड़ते। युद्ध-काल में लोगों में देश भक्ति की जो भावना उत्पन्न होती है उसके कारण लोग भारी करों का बोझ भी स्वेच्छा से उठा लेते हैं। परन्तु आज़कल के युद्ध वर्षों तक चिचते हैं अतः इस स्थिति में लोग कराधान के निरन्तर बढ़ते हुए भार को उतने उल्हाह से बहन नहीं कर सकते। करों की बढ़ती हुई राशि का नागरिकों की काम करने, बचत करने तथा निवेश करने की इच्छा एवं क्षमता पर बड़े गम्भीर एवं प्रतिकूल प्रभाव पड़ते हैं। यदि वित्त प्राप्ति का एक मात्र उपाय कराधान ही है, तो जैसे-जैसे युद्ध चिचता है करों की संख्या तथा करों की दरों में वृद्धि करनी होती है और बढ़ते हुए करों का यह भारी बोझ समाज की वास्तविक आय को कम कर देना है तथा वास्तविक साधनों के सभरण (supply) को युद्ध के लिए उपलब्ध कराना है। इस विचार की अपेक्षा नहीं की जा सकती। यह विचार इस बात को प्रसट करता है कि सरकार केवल कराधान द्वारा ही युद्ध-वित्त की व्यवस्था करने में क्यों हिचकती है। आधुनिक युद्ध के मंचालन के लिए वित्त के सभी साधनों का दोहन करना होता है और उन सबका इस प्रकार मिश्रण करना होता है कि युद्ध-प्रयत्नों की तीव्रता के साथ ही माय वित्त-प्राप्ति की धारा निरन्तर तेज़ी के साथ प्रवाहित होती रहे।

सरकारी ऋण या उधार (Public Borrowing) .

पीछे दिये गये विवेचन से यह स्पष्ट है कि कराधान आधुनिक युद्ध की वित्तीय व्यवस्था का एकमात्र स्रोत नहीं बन सकता। युद्ध-काल में सरकारी खर्च के एक बड़े भाग की पूर्ति अन्य साधनों द्वारा करनी होती है, और इन साधनों में सबसे अधिक महत्वपूर्ण सरकारी उधार ही है। युद्ध-काल में पूँकि विदेशी ऋण प्राप्त करना कठिन होता है अतः सरकारी उधार का एक बड़ा भाग देश के अन्दर से ही प्राप्त किया जाता है।

जैसा कि पहले ही बताया जा चुका है, द्वितीय विश्वयुद्ध की अवधि में, अनेक देशों में सरकारी खर्च का केवल कुछ भाग ही कर तथा अन्य राजस्व से पूरा किया गया। शेष खर्च का काफी बड़ा अनुपात आन्तरिक कर्जों द्वारा पूरा किया गया। अतः इस अवधि में, सरकार के देशी उधार की मात्रा काफी बड़ गई। कुछ देशों के आन्तरिक सरकारी ऋण से सम्बन्धित निम्न आँकड़ों से भी इस तथ्य की पुष्टि होती है<sup>१</sup> .—

#### तालिका—१

#### विभिन्न देशों का अन्तरिक सरकारी उधार

राष्ट्रीय मुद्राएँ (लाखों में)

| देश           | अवधि                | युद्ध पूर्व की घनराशि | अन्त में शेष | प्रतिशत वृद्धि |
|---------------|---------------------|-----------------------|--------------|----------------|
| ब्रिटेन       | अप्रैल ३६—मार्च ४५  | ७२,६६०                | २,२१,२६०     | १६१            |
| संयुक्त राज्य | अप्रैल ३६—अप्रैल ४५ | ४,५८,६५०              | २२,६२,२६०    | ४९२            |
| अमेरिका       | अप्रैल ३६—मार्च ४५  | २८,३२०                | १,०३,४४०     | २६५            |
| कनाडा         | अप्रैल ३६—मार्च ४५  | ७१,७००                | १,४४,१२०     | १०१            |
| भारत          | अप्रैल ३६—दिस ४५    | २,६५,८६०              | ३४,५४,०००    | १०६७           |
| जर्मनी        | जुलाई ३६—फरवरी ४५   | २६,४४०                | १,०७,५६०     | ३०८            |
| स्वीडन        | अप्रैल ३६—फरवरी ४५  | १,६५,५७०              | ७,४७,६५०     | ३५२            |
| जापान         |                     |                       |              |                |

उपयुक्त आँकड़ों में स्पष्ट है कि उल्लिखित अवधियों में सरकारों के लिए बड़ी मात्रा में देशी उधार लेना आवश्यक हो गया था। प्रतिशत वृद्धि सबसे अधिक जर्मनी में हुई अर्थात् १०६७%, इसके अतिरिक्त संयुक्त राज्य अमेरिका में ४९२%, जापान में ३५२% और स्वीडन

में ३०८% प्रतिशत की वृद्धि हुई। ब्रिटेन तथा भारत में प्रतिशत वृद्धि अपेक्षाकृत कम रही। भारत में इस कम वृद्धि का कारण वे कठिनाइयाँ थी जो कि किसी अल्पविकसित पूँजी बाजार से कर्ज लेते समय सरकार के सामने आती हैं। सरकारी ऋण में पूर्ण वृद्धि (absolute increase) काफी ठोस थी। यह वृद्धि संयुक्त राज्य अमेरिका में १९३०-३१ करोड़ डालर, जर्मनी में ३१५८११० करोड़ जर्मन मार्क्स और जापान में ५८२०८० करोड़ येन थी। छः वर्षों की अवधि में, ब्रिटेन के सरकारी ऋण में होने वाली वृद्धि भी उल्लेखनीय अर्थात् १३८६०० करोड़ पाउंड थी। प्रत्येक देश से सम्बन्धित धनराशि उक्त अवधि के कुल सरकारी खर्च के काफी बड़े अनुपात का प्रति निधित्व करती है।

द्वितीय विश्व युद्ध की अवधि में अनेक देशों ने अपनी चालू आवश्यकताओं से भी अधिक उधार लिया। ऐसा इसलिये किया गया ताकि स्थिति सम्बन्धी शक्तियों को नियन्त्रित करने के लिए लोगों के पास अतिरिक्त क्रय-शक्ति ली जा सके। स्वीडन में, राजकोष-पत्र (treasury bills) जारी किये गये ताकि 'रिक्स बैंक' (Riks Bank) अपनी खुले बाजार की कार्यवाहियों में उनका उपयोग कर सके। फ्रांस में, कागजी मुद्रा के चलन को कम करने के उद्देश्य से, नवम्बर १९४३ में एक विशेष ऋण जारी किया गया। पुर्तगाल तथा डेनमार्क में भी ऐसे ही उद्देश्यों के लिए ऋण जारी किये।

प्रत्येक देश में, सरकारी ऋण का कुछ भाग बैंकिंग व्यवस्था द्वारा, अर्थात् केन्द्रीय बैंक तथा वाणिज्य बैंकों से लिया गया। ऋण में बैंकों का अनुपात जापान में सबसे अधिक था, जहाँ कि अप्रैल १९२९ तथा मार्च १९४३ के बीच में लिये गये कुल ऋण का ६७.६ प्रतिशत भाग बैंक ऑफ जापान (Bank of Japan) तथा अन्य बैंकों से प्राप्त हुआ। सन् १९४३-४४ के राजकोषीय वर्ष के अन्त तक की अवधि में सम्बन्धित प्रतिशत संयुक्त राज्य अमेरिका में ४१.८ और ब्रिटेन में २४.७ था। अन्य अनेक देशों में ये प्रतिशत और भी ऊँचे थे।

### युद्ध-ऋणों को देने के लिए प्रभावित करने के तरीके (Methods of Encouraging Contribution to War-loans)

(१) ब्याज दर में वृद्धि (increase in interest rates)—युद्ध-काल में चूँकि वित्त की बहुत शीघ्र आवश्यकता होती है, अतः युद्धकालीन उधार लेते समय, सरकारी ऋणों में धन देने के लिए लोगों को प्रोत्साहित करने के उद्देश्य से कुछ विशेष उपाय बरतने होते हैं। ऊँचा ब्याज इन उपायों में से एक है, परन्तु सामान्यतः ऊँचे ब्याज से बचा ही जाता है ताकि सरकारी ऋण का भार कम ही रखा जा सके। किन्तु सस्ते उधार के प्रयत्न सदा ही उचित नहीं रहते, क्योंकि यदि किसी एक ऋण पर कम ब्याज दिया जाता है तो उसके अन्य ऋणों के लिए धन देने के प्रति लोग हतोत्साहित हो सकते हैं। तथापि कभी-कभी उधारदाताओं को सूट भाँति की कुछ विशेष सुविधाएँ प्रदान कर दी जाती हैं, उधारदाताओं को दिये जाने वाले प्रतिफल को बढ़ाने का यह एक परोक्ष तरीका है। इसके अतिरिक्त, सरकारी बॉण्डों को खरीदने तथा भुनाने के लिए भी विशेष सुविधाएँ प्रदान की जाती हैं।

(२) विभिन्न प्रकार के ऋणों का निर्गमन (issue of various types of loans)—लोगों की बहुसंख्या से धन प्राप्त करने का सबसे अधिक महत्वपूर्ण तथा प्रभावी उपाय यह है कि लोगों की विभिन्न आवश्यकताओं एवं रुचियों का ध्यान रखते हुए अनेक प्रकार के ऋण जारी किये जायें। समाज के भिन्न-भिन्न वर्ग विविध प्रकार के ऋण-पत्रों में रुचि रखते हैं, अतः यदि सभी वर्गों के लोगों को बचत करने तथा सरकार को उधार देने के लिए प्रोत्साहित करना है तो उसके लिए विभिन्न प्रकार के बॉण्ड जारी करने होते हैं। लोगों को, विशेष रूप से निम्न आय वाले वर्गों के लोगों को बचत के लिए प्रोत्साहित करने के उद्देश्य से अल्प बचत योजनाएँ (small saving schemes) चालू की जाती हैं। व्यावसायिक संस्थाओं की नकद निधियों (liquid funds) को आवर्धित करने के लिए समुचित पग उठाये जाते हैं। बैंकिंग व्यवस्था से विशेष अंगीकृत हुए ऋण-पत्र जारी किये जाते हैं। इन सब कार्यवाहियों का उद्देश्य यही है कि प्रत्येक वर्ग के लोगों को इस बात के लिए प्रोत्साहित किया जाए कि वह अधिकतम बचत करें और उसे सरकारी ऋणों में लगायें।



(३) ऋणों के स्वरूप तथा जारी करने के तरीकों में अन्तर (change in the form and methods of issuing loans)—ऐसे उपायों के अनेक उदाहरण हमें द्वितीय विश्व युद्ध के समय लिये गये सरकारी उधार में मिलते हैं जिनके द्वारा कि ऋणों के स्वरूप तथा उनको जारी करने के तरीकों में अनेक नये-नये परिवर्तन किये गये। विनियोक्तियों के विभिन्न वर्गों को आकर्षित करने के लिए विविध प्रकार के ऋण पत्र (securities) जारी किये गये। संयुक्त राज्य अमरीका में बचत बॉण्ड तथा ब्रिटेन में बचत प्रमाण-पत्र जारी किये गये जिनका उद्देश्य निम्न आय वाले वर्गों को बचत के लिए प्रोत्साहित करना था। ब्रिटेन तथा कनाडा में, मुख्यतः वाणिज्य बैंकों की नकद निधियों को आकर्षित करने के लिए राजकोपीय जमा-पत्र जारी किये गये। जर्मनी में, व्यावसायिक-जमा (business-investment deposits) की व्यवस्था द्वारा व्यावसायिक संस्थाओं की सभी प्रकार की नकद-निधियाँ ले ली गईं। अनेक देशों में बचत-बैंक तथा बीमा कम्पनियों जैसे वित्तीय संस्थाओं तथा सामाजिक सुरक्षा निधियों (social securities funds) के लिये विशेष प्रकार के दीर्घकालीन ऋण-पत्र जारी किये गये। भारत सहित कुछ अन्य देशों में ताटरी-प्रकृति के कर्ज भी जारी किये गये।

(४) प्रचार तथा सामग्री प्रकाशन (publicity and propaganda)—युद्ध-ऋणों के लिए धन देने को प्रोत्साहित करने की अन्य रीति प्रचार तथा सामग्री प्रकाशन की है। विज्ञापनों द्वारा, सार्वजनिक सभाओं द्वारा, युद्ध-ऋण सप्ताह मनाकर, तथा ऐसे ही अन्य उपायों द्वारा लोगों से अपील की जाती है और उनमें देश-प्रेम की भावना जाग्रत की जाती है। विभिन्न नगरों तथा जिलों के बीच अश्वदान देने के सम्बन्ध में प्रतियोगितायें आयोजित की जाती हैं। ऐसे प्रयत्नों के वित्तीय सही प्रभावों का मूल्यांकन करना तो कठिन है, परन्तु इन सभी उपायों को समुचित रूप से संगठित किया जाए तो ऋणों की मात्रा में कुछ वृद्धि की आशा तो की ही जा सकती है।

(५) नकारात्मक विधियों का उपयोग (use of negative methods)—कुछ नकारात्मक विधियाँ (negative methods) अपना कर भी युद्ध-ऋणों के प्रवाह को तेज किया जा सकता है, जैसे कि उपयोग वस्तुओं द्वारा पूँजीगत वस्तुओं को खरीदकर प्रतिबन्ध लगाकर। राशनिंग तथा मूल्य-नियन्त्रण से भी वस्तुओं पर किये जाने वाले खर्च में कमी होती है और आयात प्रतिबन्ध लगाने से भी इस उद्देश्य की पूर्ति में सहायता मिलती है। इस प्रकार, सरकार को युद्ध-कार्यों के लिए साधन उपलब्ध हो जाते हैं। तथापि, केवल कुछ छोटी सी वस्तुओं पर नियन्त्रण लगाने से सम्भव है उक्त उद्देश्य पूरा न हो, क्योंकि इससे तो अन्य बाजारों की ओर को दय-शक्ति का केवल स्थानान्तरण-मान ही होगा। अतः यह आवश्यक होता है कि नियन्त्रण व्यापक मात्रा में लगाये जायें। इसके अतिरिक्त, पूँजी जारी करने पर नियन्त्रण लगाया जाता है तथा अन्य देशों को पूँजी का स्थानान्तरण रोकने के लिए कार्यवाहियाँ की जाती हैं जिससे कि धन के प्रवाह का रण-तत्कारी निवेश से गोठकर सरकारी ऋणों की ओर को किया जा सके। इस प्रकार, युद्ध-काल में लगाये जाने वाले अनेक नियन्त्रणों (controls) का एक उद्देश्य यह भी होता है कि धन को अन्य उपयोगों से हटाकर उसे युद्ध की आवश्यकताओं में लगाया जा सके।

### मुद्रा का निर्माण (Creation of Money)

आधुनिक युद्ध के लिये जितने विशाल साधनों की आवश्यकता होती है वे सबके सब कराधान तथा सरकारी उधार द्वारा ही नहीं प्राप्त किये जा सकते। अतः इस स्थिति में, मुद्रा-निर्माण तथा बैंकों से उधार का आश्रय लेना होता है। फिर करों के सग्रह में तथा ऋणों द्वारा धन प्राप्त करने में समय लगता है जबकि सरकार को व्यय सामग्री तथा सवायें प्राप्त होते ही तुरन्त करना होता है। अतः शीघ्र वित्त प्राप्त करने के लिए, नई मुद्रा जारी कर दी जाती है और सरकार केन्द्रीय बैंक से अपनी शेष धनराशियाँ निकाल लेती है तथा केन्द्रीय बैंक व अन्य बैंकों से उधार ले लेती है। इस रीति से, मुद्रा तथा बैंक साख (bank credit) की पूर्ति में वृद्धि हो जाती है।

बैंक-साख की पूर्ति में कुछ वृद्धि तब भी होती है जबकि सरकार बैंकों से प्रत्यक्ष रूप से उधार नहीं लेती। बैंकों द्वारा परीक्ष उधार तब दिया जाता है जबकि वे सरकारी बॉण्डों के गैर-बैंक क्रेताओं (non-bank purchasers) को उधार देते हैं। गम्भीर संकट के अवसरों पर, बैंक

इस उद्देश्य के लिए लोगों को मुक्त-हस्त से उधार देकर सरकारी ऋणों में धन लगाने को प्रोत्साहित करते हैं। इसके अतिरिक्त मुद्र-बॉण्डों को लोग बैंको से लिए जाने वाले ऋणों की जमानत के रूप में प्रयोग करते हैं। बॉण्ड-धारक, जब भी आवश्यक समझें तभी बॉण्डों के आधार पर उधार लेकर उनको नकदी में परिवर्तित कर सकते हैं। वाणिज्य बैंक समय की माँग के अनुसार अपनी नकदी को कम करने के लिए बिल्कुल तैयार रहते हैं।

परन्तु बैंक-साख में सबसे अधिक वृद्धि तब होती है जबकि सरकार वाणिज्य बैंको एवं केन्द्रीय बैंक से प्रत्यक्ष रूप से उधार लेती है। इससे बैंको का नकद रिजर्व तथा केन्द्रीय बैंक में उनका शेष बढ़ जाता है जिससे साख-निर्माण का आधार विस्तृत हो जाता है। बैंक द्वारा सरकार को ऋण देने का तरीका यह है कि या तो वह नई कागजी मुद्रा जारी करता है अथवा अपने यहाँ सरकार के खातों की बकाया (balances) में वृद्धि कर देता है और सरकार को उसमें से धन निकालने की अनुमति दे देता है। जब केन्द्रीय बैंक द्वारा जारी की गई नई कागजी मुद्रा से सरकार वस्तुओं व सेवाओं की खरीद करती है, तो उसमें तो कुछ मुद्रा निश्चित ही वाणिज्य बैंको के पास जमा (deposits) के रूप में पहुँच जाती है जिससे उनका नकद रिजर्व बढ़ जाता है। जब सरकार केन्द्रीय बैंक के अपने खाते से बकाया रकम निकाल कर आवायगियाँ करती है, लेनदार (creditors) सरकार से प्राप्त चंको को अपने बैंको में जमा करते हैं जिससे केन्द्रीय बैंक में बैंको की जमा धनराशियों में वृद्धि हो जाती है। दोनों ही स्थितियों में, वाणिज्य बैंको को साख-निर्माण का विस्तृत आधार मिल जाता है। वे साख का निर्माण या तो सरकारी ऋण पत्रों में अपने निनियोगों (investments) की वृद्धि करने के लिए करते हैं अथवा इसलिये ताकि सामान्य जनता अपने निनियोगों में वृद्धि कर सके। इस स्थिति में, बैंको की कुल जमा में जितनी वृद्धि होती है वह उस प्रारम्भिक उधार से कई गुनी होती है जो कि केन्द्रीय बैंक द्वारा सरकार को दिया जाता है। यह वृद्धि कितने गुनी होगी, यह उन जमा धनराशियों में नकदी के अनुपात पर निर्भर करता है जो कि बैंक अमतौर पर अपने यहाँ रखते हैं। एक उदाहरण द्वारा इसको समझाया जा सकता है। सरकार केन्द्रीय बैंक से १० करोड़ ६० का ऋण लेती है। जैसे ही सरकार अपने इस ऋण को खाते में से निकाल कर खरीदी गई वस्तुओं और सेवाओं के लिए अदायगियाँ करती हैं, तो केन्द्रीय बैंक में बैंको की जमा धनराशियों (deposits) में उतनी ही वृद्धि हो जाती है और उनकी अपनी जमा भी इतनी ही मात्रा में बढ़ जाती है। यदि कानून यह है कि वाणिज्य बैंको की अपनी कुल जमा रकम का १० प्रतिशत भाग नकद रिजर्व के रूप में रखना है, तो ऐसा करने के पश्चात् भी केन्द्रीय बैंक में उसकी बकाया में वृद्धि हो जाने के कारण ६० करोड़ ६० की अतिरिक्त जमा उनके पास और रह जाती है। इस धन को वे राजकोष-पत्रों (treasury bills) अथवा अल्पकालीन सरकारी पत्रों में निवेश कर देते हैं अथवा इसी कार्य के लिए अपने ग्राहकों को उधार दे देते हैं। इसका परिणाम यह होता है कि सरकार के पास ६० करोड़ ६० और आ जाते हैं और उतनी रकम से केन्द्रीय बैंक में बैंको की बकाया कम हो जाती है। परन्तु चूंकि सरकार इस धनराशि को फिर खर्च कर देती है अतः बैंको की जमा धनराशियाँ फिर पूर्ववत् हो जाती हैं और उनके जमा-दायित्वों (deposit liabilities) में ६० करोड़ ६० की वृद्धि हो जाती है। इस सबका अन्तिम परिणाम यह होता है कि केन्द्रीय बैंक में बैंको की बकाया (balances) में १० करोड़ ६० की वृद्धि हो जाती है और बैंको के जमा दायित्वों में १०० करोड़ ६० की वृद्धि होती है। सरकार या तो प्रत्यक्ष रूप में अथवा अपने ग्राहकों के माध्यम से १० करोड़ ६० की केन्द्रीय बैंक की ऋणी हो जाती है और ६० करोड़ ६० की वाणिज्य बैंको की।

सरकार जब वाणिज्य बैंको से उधार लेती है तो इन बैंको की जमा धनराशियों में वृद्धि हो जाती है, परन्तु जब उधार केन्द्रीय बैंक से लिया जाता है तो वह वृद्धि उसमें भिन्न होती है। जब सरकार अपने दायित्वों को बेचती है तो केन्द्रीय बैंक में बैंको की इतनी ही बकाया (balances) सरकार को उपलब्ध हो जाती है। इससे बैंको के नकद रिजर्व की मात्रा उस अनुपात से कम हो जाती है जितनी कि उनके द्वारा आमतौर पर रखी जाती है, परन्तु जैसे ही सरकार इस धन को खर्च करती है, केन्द्रीय बैंक में बैंको की बकाया राशियाँ फिर पूर्वस्तर पर पहुँच जाती हैं। वाणिज्य बैंको की जमा रकम में भी सरकारी खर्च की मात्रा के बराबर वृद्धि हो जाती है और उनका नकदी का अनुपात सामान्य से भी कुछ कम होता है। बैंक इसमें सुधार या तो केन्द्रीय बैंक से उधार

लेकर करते हैं अथवा ऋण पत्रों के बाजार में अपने कुछ निवेशों को बेचकर ऐसा करते हैं। जब वे केन्द्रीय बैंक से उधार लेकर ऐसा करते हैं तो उधार की हुई धनराशि के बराबर ही उनके जमादायित्वों में वृद्धि हो जाती है। किन्तु जब वे दूसरा उपाय अपनाते हैं तो इसके उनके कुछ जमा-दायित्वों (deposit liabilities) रह जाते हैं, पर कुछ दायित्वों की मात्रा प्रारम्भिक मात्रा में अधिक रहती है इस सम्पूर्ण प्रक्रिया का निबल प्रभाव यह होता है कि कुल जमा धन में वृद्धि हो जाती है, परन्तु उतनी वृद्धि नहीं होती जितनी की सरकार द्वारा केन्द्रीय बैंक से उधार लेने की परिस्थिति में होती है क्योंकि इस स्थिति में बैंक अथवा उनके ग्राहकों द्वारा सरकारी बॉण्डों की द्वितीय खरीद नहीं की जाती। इसे समझने के लिए हम फिर एक उदाहरण लेते हैं। मान लीजिए, सरकार वाणिज्य बैंकों से १० करोड़ ₹० उधार लेती है। इस स्थिति में केन्द्रीय बैंक में बैंकों की बकाया राशियाँ इतनी ही मात्रा में कम हो जायेंगी। किन्तु जैसे ही सरकार इस रकम को खर्च करती है, वे बकाया राशियाँ (balances) फिर अपने पूर्व-स्तर पर आ जाती हैं, पर जमा राशियों में भी १० करोड़ ₹० की वृद्धि हो जाती है। अब यदि बैंकों को अपना नकद रिजर्व १० प्रतिशत बनाये रखना है तो बैंकों के पास १ करोड़ ₹० का अतिरिक्त रिजर्व और हो जायेगा। यह रिजर्व वे केन्द्रीय बैंक से उतनी ही मात्रा में उधार लेकर रख सकते हैं। किन्तु यदि ऐसा उधार उपलब्ध न हो सके तो वे लगभग १० लाख ₹० के अपने विनियोग बेच सकते हैं। इससे उनका नकद रिजर्व इतनी ही मात्रा में घट जायेगा और उनका अतिरिक्त जमा धन घटकर ९१ करोड़ ₹० रह जायेगा। इस प्रकार नकद रिजर्व का अनुपात १० प्रतिशत के लगभग लाया जा सकता है इन प्रकार से बैंक की जमा रकमों में वृद्धि हो जाती है, परन्तु यह वृद्धि उतनी मात्रा में नहीं होती जितनी कि तब होती है जब सरकार केन्द्रीय बैंक से उधार लेती है।

तथापि, एक सम्भावना ऐसी है जिसमें दोनों ही स्थितियों में जमा-रकमों की वृद्धि एक समान होती है। ऐसा तब होता है जबकि वाणिज्य बैंक केन्द्रीय बैंक से उतनी ही मात्रा में ऋण लेने की मांग करते हैं और उन्हें ऋण की अनुमति मिल भी जाती है जितना ऋण सरकार ने उनसे लिया है। उदाहरण के लिए, यदि वाणिज्य बैंक केन्द्रीय बैंक से १० करोड़ ₹० उस समय उधार लेते हैं जबकि वे १० करोड़ ₹० के सरकारी बॉण्ड खरीदते हैं, तो इस स्थिति में उनकी जमा धनराशियों में १० करोड़ ₹० की वृद्धि हो जाती है और केन्द्रीय बैंक में वाणिज्य बैंकों की बकाया राशियाँ (balances) भी इतनी मात्रा में बढ़ जाती है। इस प्रकार वाणिज्य बैंक फिर इस स्थिति में आ जाते हैं कि वे सरकार अथवा अन्य ग्राहकों की १० करोड़ ₹० और उधार दे सकें। अतः इस स्थिति में भी ठीक वही प्रभाव होता है जैसा कि सरकार द्वारा केन्द्रीय बैंक से उधार लेने की स्थिति में होता है।

द्वितीय विश्वयुद्ध की अवधि में, सरकारी खर्चों में वृद्धि का परिणाम यह हुआ कि लगभग सभी महत्वपूर्ण देशों में मुद्रा की मात्रा में भारी वृद्धियाँ हुईं। जुलाई १९३६ और दिसम्बर १९४४ की कागजी मुद्रा चलन (note circulation) तथा वाणिज्य बैंकों की जमा राशियों की वृद्धि की तुलना करते हुए कहा जा सकता है कि ये वृद्धियाँ नमन ब्रिटेन में १९० और १४५ प्रतिशत, संयुक्त राज्य अमरीका में २५६ और १०१ प्रतिशत और भारत में ४६८ व ३६० प्रतिशत थी। इस अवधि में, कागजी मुद्रा के चलन में जर्मनी में ४३५ प्रतिशत और जापान में ५७६ प्रतिशत की वृद्धि हुई। जापान में, जुलाई १९३६ तथा मई १९४४ के बीच वाणिज्य बैंकों की जमा रकम में २१६ प्रतिशत की वृद्धि हुई और जर्मनी में दिसम्बर १९३८ और दिसम्बर १९४३ के बीच १५६ प्रतिशत की वृद्धि हुई। अन्य अनेक देशों में भी ऐसी ही वृद्धियाँ दर्ज की गईं। सभी देशों में सभी प्रकार की मुद्रा की मात्रा में वृद्धि हुई और कुछ देशों में तो अधिकारियों द्वारा मुद्रा के साथ ही साथ भुगतान के सहायक साधन भी किये गये।

बैंकों को इस योग्य बनाने के लिए, जिन्हें वह सरकार की आवश्यकताओं के अनुसार ही मुद्रा की मात्रा का विस्तार कर सकें, मुद्रा रिजर्व (currency reserves) से सम्बन्धित नियम या तो ढीले कर दिये गये अथवा पूर्णतः समाप्त कर दिये गये। युद्ध छिड़ने पर ब्रिटेन में प्रत्याशी नोट-निर्गम (fiduciary issue) की मात्रा ३० करोड़ पाउंड से बढ़कर ५८ करोड़ पाउंड हो गई। बाद में डममे और वृद्धियाँ हुईं और दिसम्बर १९४४ में यह मात्रा बढ़कर १२५ करोड़ पाउंड हो गई। संयुक्त राज्य अमरीका में, संघीय रिजर्व बैंकों (federal reserve banks) का मुद्रा-रिजर्व का अनुपात, जो कि फरवरी १९४२ में ६१ प्रतिशत था, फरवरी १९४५ में गिरकर ४८ ६ प्रतिशत

रह गया। जापान में प्रत्याशी नोट-निर्गम और अप्रत्याशी नोट-निर्गम (non-fiduciary issue) का अन्तर सन् १९४१ में समाप्त कर दिया गया और नोट जारी करने की सीमाएँ बाद में अनेक अवसरों पर बढ़ाई गईं। भारत में, पौण्ड-पावनों (sterling balances) को नोट जारी करने के लिए रिजर्व मान लिया गया। ये पौण्ड-पावने युद्ध-काल में, रिजर्व बैंक द्वारा भारत में ब्रिटेन तथा अन्य मित्र देशों के खर्चों की अदायगी के रूप में ब्रिटेन से मिलने वाली धनराशि थी जो पौण्ड-पावनों के नाम से ब्रिटेन में ही जमा थी। जर्मनी और इटली में, युद्ध से पूर्व ही रिजर्व की शर्तें समाप्त कर दी गईं और अन्य अनेक योरोपीय देश में भी युद्धकाल के दौरान रिजर्व से सम्बन्धित नियम समाप्त कर दिये गये।

मुद्रा-निर्माण द्वारा युद्ध की वित्तीय व्यवस्था से नये धन का काफी भाग सरकार को ही मिलता है और सामान्य जनता को तो उसका बहुत थोड़ा अंश प्राप्त होता है। परन्तु जनता के पास उपलब्ध ऋण-शक्ति की मात्रा में इससे कोई कमी नहीं होती, जैसी कि कराधान तथा ऋणों की स्थिति में होती है। अतः इसके परिणामस्वरूप स्फीति (inflation) उत्पन्न हो जाती है। और जिसके कारण ही लोगों के उपभोग की मात्रा में कमी हो जाती है। सरकार जनता से साधनों (resources) का कुछ भार जबरदस्ती लेती है और यह कार्य एक प्रकार से गुप्त कराधान का ही कार्य करती है। परन्तु अर्थव्यवस्था पर इसके प्रभाव कराधान से बिल्कुल भिन्न होते हैं। इस कार्यवाही के फलस्वरूप वास्तविक आय का जो पुनर्वितरण होता है, उससे विभिन्न वर्गों पर इसकी बाहुल्यता (incidence) असमान रूप में पड़ती है। जिन लोगों की आय निश्चित होती है उन पर अधिक भार पड़ता है। निर्धन वर्ग सबसे अधिक कष्टग्रस्त स्थिति में रहता है और प्रभावों की दृष्टि से कराधान अपरोही (regressive) होता है। यद्यपि इन्सें पूँजी का प्रवाह उतना नहीं होता जितना कि कराधान की स्थिति में होता है किन्तु मानवीय पूँजी (human capital) का प्रवाह अवश्य अधिक होता है और भावी उत्पादन पर इसके प्रतिकूल प्रभाव भी कम उल्लेखनीय नहीं होते। यद्यपि उत्पादन में वृद्धि करना बड़ा आवश्यक होता है किन्तु श्रम-विवाद (labour disputes) तथा सामान्य असन्तोष उत्पादन-वृद्धि के मार्ग में बाधाएँ पड़ी करती हैं। जहाँ तक सरकार पर पड़ने वाले भार का सम्बन्ध है यह भी किसी प्रकार कम नहीं होता है क्योंकि सरकार द्वारा केन्द्रीय बैंक तथा वाणिज्य बैंकों को व्याज तो दिया ही जाता है। इस स्थिति में भी व्याज की अदायगी के लिए भविष्य में सरकार को कर संग्राने की आवश्यकता है, वैसे ही जैसे कि जवत्ता से उधार लेने की स्थिति में होती है। अतः वित्त प्राप्ति की यह रीति अन्य रीतियों से कम अच्छी है अतः इसका आश्रय बड़ी सावधानी एवं सतर्कता के साथ तथा यथासंभव कम मात्रा में लिया जाना चाहिए।

फिर भी, मुद्रा-निर्माण द्वारा वित्त की व्यवस्था को न्यायोचित ठहराया जा सकता है बशर्ते कि इसका उपयोग कुछ निर्धारित सीमाओं में रहते हुए किया जाए। इससे सरकार को यह लाभ होता है कि उसे आवश्यकता के समय तुरन्त ही धन मिल जाता है। करो का सग्रह करने में तथा उधार द्वारा धन प्राप्त करने में काफी समय लगता है जबकि युद्धकालीन खर्चों तुरन्त करना पड़ता है, वह किसी की प्रतीक्षा नहीं कर सकता। प्रत्यक्ष एवं सार्वजनिक कराधान यदि अधिक ऊँचा होता है तो उससे जनता में सामान्य असन्तोष पैदा होता है अतः उसका उपयोग युद्ध के लिए आवश्यक सम्पूर्ण वित्त की प्राप्ति के लिए नहीं किया जा सकता। उत्पादन पर इसका जो हानिकारक प्रभाव पड़ता है वह भी एक तर्क है जो इसके विरुद्ध दिया जाता है। सरकारी उधार का क्षेत्र भी सीमित ही होता है क्योंकि सरकार को जितनी धनराशि की आवश्यकता होती है, वह सबकी सब जनता से प्राप्त होने की सम्भावना नहीं होती। फिर, यदि भारी मात्रा में जनता से ऋण लिया जाता है तो उससे पूँजी-वाजार में पूँजी का समग्रण (supply) कम हो जाता है जिससे उद्योगों में विनियोग की मात्रा घट जाती है और इस प्रकार भविष्य में उत्पादन पर इसका प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है। दूसरी ओर मुद्रा की मात्रा में विस्तार का उत्पादन पर प्रेरणात्मक प्रभाव पड़ता है। वित्त-प्राप्ति की इस रीति के हानिकारक प्रभावों को मूल्य नियन्त्रण तथा राशनिंग द्वारा कम किया जा सकता है ऐसा करने से लोगों की उपभोग पर व्यय करने की क्षमता भी घटती है जिसका आगे चलकर सरकारी बॉण्ड खरीदने में किया जा सकता है।

## स्वर्ण तथा विदेशी अवशेष (Gold and Foreign Balances)

एक युद्धग्रस्त देश को युद्ध-कार्यों के लिए जितनी सामग्री की आवश्यकता होती है, यद्यपि उसका बाकी भाग वह देशी उत्पादन में वृद्धि करके तथा उपभोग में कमी करके प्राप्त कर लेता है, किन्तु उसे कुछ साधन विदेशी स्रोतों से भी प्राप्त करने होते हैं। विदेशों में सेनाओं तथा सैनिक अड्डों को बनाये रखने के लिए कभी-कभी ऐसा करना आवश्यक हो जाता है परन्तु देशी उपयोग के लिए बचकर बचानू नियति में अधिक जो आयात करने पड़ने हैं उनके लिए विदेशी साधनों की आवश्यकता होती है। विदेशों में जो खर्च किया जाता है, उसके लिए वित्त की व्यवस्था करने के अनेक उपाय हैं। मुद्रा-रिजर्व के लिए जो स्वर्ण तथा विदेशी मुद्रा सुरक्षित होती है, इस कार्य के लिए उसका उपयोग कर लिया जाता है। विदेशों में किये गये विनियोगों या नकदीकरण कर दिया जाता है अथवा विदेशों में ऋण के लिये जाते हैं। अधीनस्थ देशों (occupied countries) से प्रशासन की लागत वसूल की जाती है। इसी प्रकार उधार-पट्टा (lend lease) तथा ऐसे ही अन्य पारस्परिक सहायता समझौते विदेशी साधनों की प्राप्ति में सहायक होते हैं। द्वितीय विश्वयुद्ध की अवधि में ब्रिटेन में जो पीण्ड-पावने एकत्र हो गये थे उसका कारण यही था कि ब्रिटेन ने भारत तथा अन्य देशों में स्थित अपनी मित्र देशों की सेनाओं के खर्च के लिए, इन देशों से सामग्री प्राप्त की थी जिसके मूल्य के रूप में वे पीण्ड-पावने जमा हो गये थे। इन उपायों में से अधिकांश द्वारा निवेश की मात्रा घटती है और विदेशी ऋण में वृद्धि होती है।

द्वितीय विश्वयुद्ध की अवधि में, ब्रिटेन ने सन् १९४१ के प्रारम्भ में ही अपने लगभग सम्पूर्ण स्वर्ण-रिजर्व का उपयोग कर लिया था। समुक्त राज्य अमरीका का मौद्रिक स्वर्ण भण्डार (monetary gold stock), जिसमें कि सन् १९४१ के अन्त तक वृद्धि हो रही थी, इसके बाद घटने लगा। इसका कारण युद्ध-सामग्री की खरीद तथा युद्ध-सम्बन्धी अन्य खर्च था। नवम्बर सन् १९४१ में अमरीका का स्वर्ण-रिजर्व जो कि अपने उच्चतम शिखर पर, अर्थात् २२८० करोड़ डालर था, सन् १९४४ के आखिर में घटकर २०६० करोड़ डालर रह गया। कुछ ऐसे देश जिन पर जर्मनों ने अधिकार किया हुआ था। उनके स्वर्ण-रिजर्व का कुछ भाग युद्ध-श्रमकों के लिए "ऐच्छिक" अश-दानों के भेप में जर्मनी द्वारा ले लिया गया।

युद्ध-काल में ब्रिटेन को भारत तथा कुछ अन्य देशों में भारी व्यय करना पड़ा जिसके परिणामस्वरूप उसके चालू अदायगी-भेप (current balance of payments) में बहुत कमी हो गयी। इसके कारण उसे विदेशों में स्थित अपनी परिसम्पत्तियाँ बड़ी मात्रा में बेचनी पड़ी, और उसकी विदेशी देनदारियों में भारी वृद्धि हो गई, मुख्यतः जमा पीण्ड पावनों के रूप में। युद्ध के प्रारम्भ से लेकर सन् १९४४ के मध्य तक ब्रिटेन ने कुल ३३६५० करोड़ पीण्ड-के निवेश खर्च कर डाले। इससे १०५५० करोड़ पीण्ड की तो विदेशी परिसम्पत्तियाँ (foreign assets) की निबल विशी ही शामिल है। इसके अतिरिक्त, जमा पीण्ड-पावनों की मात्रा बढ़कर २३० करोड़ पीण्ड तक पहुँच गई।

अदायगी-भेप के घाटे (balance of payments deficit) और उसके फलस्वरूप विदेशी निवेशों में कमी और भी अधिक होती यदि उधार-पट्टा विस्म की पारस्परिक सहायता की व्यवस्थाएँ न की गईं होती। समुक्त राज्य अमरीका ने उधार-पट्टे के आधार (lend lease basis) पर अपने मित्र देशों को भारी मात्रा में युद्ध-सामग्री तथा कृषि एवं औद्योगिक पदार्थ तथा सेवाएँ प्रदान कीं। सन् १९४१ से १९४४ तक कुल ३३३८३० करोड़ डालर की सहायता दी गई। नवम्बर १९४४ के अन्त तक सहायता-कार्यक्रम के अन्तर्गत अमरीका से वस्तुओं के जो निर्यात किये गये उसमें से ११३३२० करोड़ डालर की वस्तुएँ ब्रिटेन ने प्राप्त की। बड़े पैमाने की इस सहायता से मित्र देशों को अपने अदायगी-भेप घाटों को कम बनाये रखने में सहायता मिली। बदले में, समुक्त राज्य अमरीका ने अपने मित्र देशों से, विशेष रूप से राष्ट्रमण्डल देशों से उलट उधार-पट्टा सहायता (reverse lend lease aid) प्राप्त की। इस सहायता में मुख्यतः सैनिक साज-सामान खाद्य पदार्थ तथा विदेशों में स्थित अमरीकी सशस्त्र सेनाओं को प्रदान की जाने वाली सेवाएँ सम्मिलित थीं। ब्रिटिश राष्ट्रमण्डल (British Common Wealth) ने सन् १९४४ के अन्त तक

४६६.६० करोड़ डॉलर की ऐसी सहायताया प्रदान की। ऐसी सहायता ब्रिटेन द्वारा अन्य मित्र देशों को भी दी गई।

इस प्रकार, युद्ध-ग्रस्त देश युद्ध-सामग्री तथा अन्य आवश्यक पदार्थों का एक बड़ा भाग विदेशी स्रोतों से प्राप्त करते हैं। विदेशी निवेशों का नकदीकरण तथा विदेशी दायित्वों (foreign obligations) का एकत्रीकरण बड़ी भारी कीमतें हैं जो चुकनी पड़ती हैं; और इसका एक बड़ा भाग भावी पीढ़ी को आय तथा रहन-सहन के निम्न स्तरों के रूप में चुकाना पड़ता है। परन्तु युद्ध एक जीवन-मरण का संघर्ष होता है और उसका जितना सम्बन्ध वर्तमान पीढ़ी से होता है उतना ही भावी पीढ़ियों (future generations) से भी होता है। इस प्रकार कोई भी देश भावी पीढ़ी को युद्ध के भार से बचाने के प्रयत्न में युद्ध हार का जोखिम नहीं ले सकता।

### दान तथा उपहार (Donations and Gifts)

ऐच्छिक अशदान (voluntary contributions) भी सरकार को धन प्रदान करते हैं। ये अशदान लोगों द्वारा मुद्रा तथा पदार्थ दोनों ही रूप में दिये जाते हैं, अर्थात् सशस्त्र सेनाओं के लिए वस्त्र तथा खाद्यान्न आदि के रूप में और विभिन्न प्रकार की सेवाओं के रूप में लोग ऐसे अशदान देशभक्ति की भावना के कारण कहते हैं और इन अशदानों की मात्रा कितनी होगी, यह बात इस पर निर्भर है कि देश भक्ति की भावना कितनी तीव्र है।

ये अशदान युद्ध-वित्त की प्राप्ति का कोई बड़ा स्रोत नहीं है। इसके अतिरिक्त, यह वित्त-प्राप्ति का एक बड़ा अनिश्चित स्रोत है। सरकार तत्पक्षे समय तक बड़ी रकमों की प्राप्ति के लिए इन अशदानों पर भरोसा नहीं कर सकती। आमतौर पर, द्रव्य के रूप में दिये जाने वाले ये दान युद्ध के प्रारम्भिक चरण में तो अधिक होते हैं, परन्तु जैसे-जैसे कराधान तथा सरकारी ऋण के रूप में लोगों के अशदान बढ़ते हैं, ये कम हो जाते हैं, वस्तुओं तथा सेवाओं के रूप में दिये जाने वाले उपहारों का भी सीमित ही महत्त्व होता है और ये उपहार सरकारी आवश्यकताओं की बहुत थोड़ी मात्रा की ही पूर्ति करते हैं।

फिर एक बात यह है कि ऐच्छिक अशदान प्रायः पूर्णतया ऐच्छिक नहीं होते। ऐसे अशदानों के सम्बन्ध में जनता पर सरकारी तथा सामाजिक दबाव डाला जाता है। परन्तु एक लोक-तन्त्रीय देश में युद्ध की अवधि में भी, ऐसा दबाव एक सीमा से अधिक नहीं डाला जा सकता, और वास्तविकता यह है कि जब तक लोगों में स्वयं ही धन देने की इच्छा नहीं होगी तब तक अधिक धनराशि इकट्ठी नहीं की जा सकती। इस सम्बन्ध में सबसे प्रभावशाली तरीका यह है कि प्रचार द्वारा लोगों को प्रेरित किया जाए और जब तक ऐसा किया जाता है तब तक अशदानों (contributions) को ऐच्छिक कहना गलत नहीं है।

तथापि दान तथा उपहारों को प्रोत्साहन देने का एक कारण इनका मनोवैज्ञानिक मूल्य (psychological value) भी है। ये लोगो में इस बात की इच्छा तथा भावना पैदा करते हैं कि वे स्वेच्छा से त्याग करें और हर सम्भव तरीके से सरकार की सहायता करें। समाज में सदा ही एक ऐसा वर्ग होता है जो घनाढ्य होता है और सामान्य दिनों में अधिक उपयोगी नहीं होता किन्तु इस रीति द्वारा सरकार को बिना किसी लागत के ही उनकी सेवाएँ भी उपलब्ध हो जाती हैं। लोगो में उपयोग कम करने की इच्छा जागृत की जाती है और उन्हें इस बात के लिए प्रोत्साहित किया जाता है कि स्वेच्छा से रुपया तथा वस्तुएँ सरकार को दें। इन अशदानों के रूप में प्राप्त होने वाली सामग्री यद्यपि थोड़ी होती है, तथापि लोगो को मानसिक दृष्टि से युद्ध के लिए तैयार करने लिए वे बड़े उपयोगी सिद्ध होते हैं।

### भारत का सुरक्षा बजट (Defence Budget of India)

भारत प्रारम्भ से ही एक शान्तिप्रिय देश रहा है। स्वतन्त्रता के पश्चात् हमारे देश को प्रभुसत्ता व अखण्डता का अपहरण करना प्रारम्भ हो गया। सर्वप्रथम पाकिस्तान ने कश्मीर पर आक्रमण करके उसके एक भाग पर अपना अधिकार कर लिया। इसके पश्चात् भी पाकिस्तान

ने भारत को अपना शत्रु घोषित करने छूट-भुट हमले बराबर जारी रहे। अभी हाल में ३ दिसम्बर, १९७१ को पाकिस्तान ने भारत पर एक बड़ा हमला किया। इसके पूर्व सन् १९६२ में चीन ने भी भारत की उत्तरी सीमा पर आक्रमण किया था। फलतः भारत को विवश होकर अपनी सुरक्षा पर भारी व्यय करना पड़ा। सन् १९६०-६१ में भारत ने सुरक्षा पर जो व्यय किया है उसका विवरण निम्नानुसार है —

(करोड़ रु० में)

| वर्ष             | कुल सुरक्षा व्यय | भारत सरकार का कुल व्यय | कुल व्यय का सुरक्षा व्यय प्रतिशत |
|------------------|------------------|------------------------|----------------------------------|
| १९६०-६१          | २८०.६४           | १,८५५.५४               | १५.१                             |
| १९६४-६५          | ८०६              | २,६०२                  | २७.५                             |
| १९६५-६६          | ८८५              | २,६४६                  | ३०.०                             |
| १९६६-६७          | ६०६              | ३,७६८                  | २३.६                             |
| १९६७-६८          | ६६८              | ३,५३३                  | २७.५                             |
| १९६८-६९          | १,०३३            | ३,४३१                  | ३०.१                             |
| १९६९-७०          | १,१०१            | ३,६१२                  | २८.१                             |
| १९७०-७१          | १,१६६            | ४,८५५                  | २४.७                             |
| १९७१-७२          | १,५२५            | ५,७१६                  | २६.७                             |
| १९७२-७३          | १,६५२            | ५,६४४                  | २७.८                             |
| १९७३-७४          | १,६८१            | ५,८४४                  | २८.८                             |
| १९७४-७५          | २,१५७            | ८,११८                  | २६.६                             |
| १९७५-७६          | २,४१०            | ८,७६८                  | २५.८                             |
| १९७६-७७          | २,६३५            | १४,१८४                 | १८.५                             |
| १९७७-७८<br>(बजट) | २,७५२            | १५,५६८                 | १८.००                            |

Source . India, 1976 and Central Govt. Budget,  
June, 1977.

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि यद्यपि भारत सरकार के सुरक्षा व्यय में निरन्तर वृद्धि हो रही है किन्तु गत चार वर्षों से कुल व्यय की तुलना में सुरक्षा व्यय का अनुपात निरन्तर घट रहा है।

### कुछ चुने हुए संदर्भ ग्रन्थ

1. Pigou Political Economy of War, Chapters IV, V and VII to X.
2. League of Nations, World Economic Survey 1942-44 Chapter IV.
3. Plehn Public Finance, Part IV, Chapter III

### UNIVERSITY QUESTIONS

१. युद्ध वित्त से आपका क्या आशय है? इसकी व्यवस्था की विभिन्न रीतियों समझाइए।  
What is meant by war finance? Explain the various methods of arrangement of war finance
२. "युद्ध का अर्थशास्त्र केवल एक उद्योग-संश्लेष की वृद्धि का अर्थशास्त्र है, जोकि अन्य की लागत पर होती है।" के० ई० बोर्ण्डिंग। युद्ध अर्थ-व्यवस्था की प्रमुख विशेषताओं की विवेचना कीजिए।

संगठनों के बीच उन सार्वजनिक लाभों के आधार पर बांटी जानी चाहिए जिनका कि वे उपभोग करते हैं। लाभ अथवा हितानुसार सिद्धान्त में दो आशय निहित हैं, प्रथम यह कि लाभ अथवा हित (benefit) को कराधान का औचित्य (justification) सिद्ध करने के लिए प्रयुक्त किया जाता है, और दूसरे लाभ करो के भार का वितरण करने वाले एक मानक (standard) के रूप में कार्य करता है। हितानुसार सिद्धान्त के अन्तर्गत, अदा करने का दायित्व (obligation) तथा अदा करने की धनराशि व्यक्तियों में निश्चित कर दी जाती है। हितानुसार सिद्धान्त की व्याख्या दो रूपों में की जाती है—सेवा की लागत के सिद्धान्त (cost of service principle) के रूप में, और सेवा के मूल्य के सिद्धान्त (value of service principle) के रूप में। सेवा की लागत के सिद्धान्त के अनुसार, प्रत्येक व्यक्ति को उन सेवाओं की असल लागत के बराबर धनराशि करो के रूप में अवश्य देनी चाहिए जिनका कि वह लाभ प्राप्त कर रहा है। अन्य शब्दों में, प्रत्येक व्यक्ति से इतना अवश्य लिया जाना चाहिए जितना कि सरकार ने उसके लिए व्यय किया है। दूसरी ओर, सेवा के मूल्य का सिद्धान्त यह बतलाता है कि प्रत्येक व्यक्ति को सरकार से प्राप्त सेवाओं के गुण अथवा महत्व के अनुसार धनराशि करो के रूप में देनी चाहिए। परन्तु हितानुसार सिद्धान्त की इन दोनों ही व्याख्याओं का यदि गहराई के साथ अध्ययन किया जाए तो ज्ञात होगा कि उनमें कोई अधिक अन्तर नहीं है। हितानुसार दृष्टिकोण के अनुसार, चूंकि कराधान का उद्देश्य सरकार को लागत का भुगतान कराना है, अतः उपर्युक्त दोनों ही व्याख्याओं में, अर्थात् सेवा की लागत के अर्थ में तथा सेवा के मूल्य के अर्थ में भी, लाभों का मूल्यांकन करने का निर्णायक तत्व लागत (costs) ही होगी।

**हितानुसार सिद्धान्त तथा संस्थापक भयंसास्त्रो (Benefit Principle and Classical Writers) :**

१८वीं शताब्दी के मध्य तक, कराधान का हितानुसार सिद्धान्त राज्य के उस अनुबन्ध सिद्धान्त (contract theory) का एक प्राकृतिक पूरक (natural complement) था जिसे कि उस काल के अधिकांश राजनैतिक विचारकों द्वारा सामान्यरूप में स्वीकार किया जाता था। होब्स (Hobbes), लॉक (Locke), रूसो (Rousseau), ह्यूम (Hume), प्रकृतिवादियों (physiocrats) तथा अन्य विचारकों के लेखों में, अनुबन्ध ही संगठित समाज का आधार था और संरक्षण (protection) यदि एकमात्र नहीं तो मुख्य लक्ष्य अवश्य था। इन लेखकों का विचार था कि कर (taxes) संरक्षण के लिए अदा की जाने वाली प्राकृतिक कीमत हैं; कर 'संगठित समाज की सत्ता के सदस्यता-शुल्क' के रूप में अदा किये जाते हैं।

एडम स्मिथ से लगभग १०० वर्ष पूर्व, सर विलियम पैटी (Sir William Petty) ने यह कहा था कि "यह बात सामान्यतः सभी मनुष्यों द्वारा स्वीकार की जाती है कि मनुष्यों को सरकारी व्यय में अपना योगदान देना चाहिए, परन्तु यह योगदान सार्वजनिक शान्ति में उनके भाग (share) तथा हितों के अनुसार ही होना चाहिए, अर्थात् उनकी सम्पदा (estate) तथा धन अनुसार।" पैटी के इस कथन से स्पष्ट है कि उसने हितानुसार सिद्धान्त तथा सामर्थ्य सिद्धान्त (ability principle) दोनों पर ही विचार किया था; अर्थात् यह कि प्रत्येक व्यक्ति को प्राप्त किये जाने वाले लाभ 'अपने हिस्से तथा हितों' के अनुसार अपना अदान देना चाहिए। साथ ही, उसने कहा कि प्रत्येक व्यक्ति को अपनी सामर्थ्य या योग्यता (ability) के अनुसार—"अपनी सम्पदा और धन के अनुसार" (According to his estates and riches)—कर देना चाहिए। उक्त दोनों ही सिद्धान्तों का ऐसा मिश्रण एडम स्मिथ द्वारा कराधान के सिद्धान्त के सम्बन्ध में

3. Musgrave : *The Theory of Finance*, p. 64 for an excellent summary of the history of the benefit principle : "Membership fee in the association of organised society,"

4. William Petty : *A Treatise of Taxes and Contributions* Ch. 15, p. 91, "It is generally allowed by all that men should contribute to the public charge but according to the share and interest they have in the public peace; that is according to their estates and riches,"



The economics of war is simply the economics of the growth of one industry the armed forces at the expense of other." K. E. Boulding. Discuss the main features of war economy.

३. युद्ध काल में वित्त प्राप्त करने के लिए आप सार्वजनिक ऋण का सहारा लेंगे या करेंगे का ? दोनों के लाभ व दोष बताइए।

For obtaining money during war time, will you depend upon loan or tax ? Mention the advantages and disadvantages of both.

४. विकास वित्त की युद्ध वित्त से तुलना कीजिए। कहीं तक सम्भव है कि युद्ध लड़ने हेतु बड़ी मात्रा में धन प्राप्त करने की विधि को आर्थिक विकास के वित्तीय के लिए भी उपयोग में लाया जा सकता है ?

Compare the problems of development finance with those of war finance. How far it is possible to use the method of raising large sums for fighting a war to finance economic development ?

५. युद्ध वित्त क्या है ? युद्ध के लिए साधनों की विवेचना कीजिए।

What is war finance ? Discuss the resources for war.

६. उत्पादन तथा वित्तियोग पर कराधान के प्रभाव की विवेचना कीजिए।

Discuss the effect of taxation on production and investment.

७. भारत में बढ़ते हुए सुरक्षा व्यय के आर्थिक प्रभावों का परीक्षण कीजिए।

Examine the economic effects of rising defence expenditure in India.

द्वितीय खण्ड

भारतीय लोकवित्त, अथवा राजस्व  
(Indian Public Finance)

## भारत में संघीय वित्त का क्रमिक विकास (Evolution of Federal Finance in India)

अथवा

## भारत में संघीय वित्त का विकेन्द्रीयकरण (Decentralisation of Federal Finance in India)

पूर्व केन्द्रीयकरण से लेकर वर्तमान संघीय ढाँचे तक की यात्रा में, इस देश की वित्तीय व्यवस्था को अनेक चरणों में से गुजरना पड़ा है। अध्ययन की सुविधा की दृष्टि से केन्द्र तथा इकाइयों (units) के वित्तीय सम्बन्धों के क्रमिक विकास को चार निम्न कालों (periods) में बाँटा जा सकता है (i) पहला काल है, सन् १९१९ के भारत सरकार अधिनियम (Government of India Act, 1919) के लागू होने से पूर्व का काल, (ii) १ अप्रैल १९२१ से ३१ मार्च १९३७ तक का वह काल, जिसके बीच सन् १९१९ का भारत सरकार अधिनियम लागू रहा; (iii) वह काल जिसमें १९३५ का भारत सरकार अधिनियम कार्यशील रहा, अर्थात् १ अप्रैल १९३७ से सन् १९५० के उस समय तक का काल जबकि भारत का संविधान लागू किया गया, और (iv) भारतीय संविधान के लागू होने के बाद का काल।

### (I) प्रथम काल : वित्तीय विकास का क्रम (First Period : Financial Evolution) :

सन् १८७१ से पूर्व, केन्द्र सरकार देश के सम्पूर्ण राजस्व तथा व्यय पर अपना पूर्ण नियन्त्रण रखती थी। प्रान्तों को अपने खर्चों की पूर्ति करने के लिए निश्चित अनुदान दिये जाते थे। परिणामस्वरूप, केन्द्रीय वित्त में तो अनिश्चितता बनी रहती थी और प्रान्तों में फिजूलखर्ची होती थी। वित्तीय-व्यवस्था की यह फलहीन एकरूपता इस दृष्टि से भी अनुपयुक्त थी कि एक विशाल देश है और यहाँ स्थानीय परिस्थितियों में भारी विभिन्नताएँ पाई जाती हैं। अतः सन् १८७१ में वित्तीय-सत्ता का कुछ विकेन्द्रीयकरण किया गया।

इस विकेन्द्रीयकरण (decentralisation) का प्रारम्भ 'प्रान्तीय बन्दोबस्तों' (provincial settlement) के रूप में किया गया। इस व्यवस्था के अन्तर्गत व्यय की कुछ मदें जैसे कि पुलिस, जेल, शिक्षा, चिकित्सा सेवाएँ, रजिस्ट्रेशन, सड़कों तथा असैनिक निर्माण कार्य जो कि स्थानीय प्रकृति की थी, प्रान्तों को सौंप दी गईं। इन विभागों के प्रबन्ध के लिए, राज्यों को प्रतिवर्ष एक मुश्त रकम के रूप में निश्चित अनुदान दिये जाने लगे और साथ ही कर लगाने की कुछ सीमित शक्तियाँ भी दे दी गईं। सन् १८७७ में, प्रान्तों के कार्यों में वृद्धि कर दी गई और व्यय की कुछ और मदें—जैसे कि मालगुजारी, उत्पादन शुल्क, स्टाम्प, सामान्य प्रशासन तथा कानून व न्याय—प्रान्तीय बना दी गईं। प्रान्तों के साधनों में वृद्धि करने के लिए, उन्हें विभागीय प्राप्तियों तथा एक मुश्त अनुदानों के अतिरिक्त कुछ नये कर भी सौंप दिये गये जैसे कि उत्पादन शुल्क और स्टाम्प शुल्क केन्द्र की ओर से एकमुश्त अनुदान (lump-sum grants) देने की जो व्यवस्था थी उसमें अधिकतम भाग प्राप्त करने के लिए प्रान्तों में छिना झपटी हुआ करती थी। अतः यह व्यवस्था सन्तोषप्रद रीति से कार्य नहीं करती थी।

सन् १८८२ के पश्चात् निश्चित अनुदान देने की प्रथा समाप्त कर दी गई और सरकारी आय के बँटवारे में समय-समय पर सशोधन किये गये। परिणामस्वरूप, आय के स्रोतों को तीन श्रेणियों में विभाजित किया गया—(क) साम्राज्य अथवा केन्द्रीय मदें (imperial or central heads), जिनमें वाणिज्य विभागों से प्राप्त होने वाले लाभ तथा अफीम, नमक व सीमा शुल्कों से होने वाली आय सम्मिलित थी, (ख) प्रान्तीय मदें (provincial heads), जिनमें असैनिक विभागों से प्रान्तीय निर्माण कार्यों से होने वाली प्राप्तियाँ सम्मिलित थी, और (ग) विभाजित मदें, (divided heads), जिनमें उत्पादन शुल्क, निर्धारित कर (assessed taxes), स्टाम्प, वन तथा रजिस्ट्रेशन सम्मिलित थे। प्रत्येक पाँच वर्ष पश्चात् स्थिति की समीक्षा की गई और सन् १८८७, १८९२ तथा १८९७ में नये बन्दोबस्त किये गये। विन्तु प्रत्येक पाँच वर्ष के पश्चात् नये बन्दोबस्तों की व्यवस्था से बड़ी अनिश्चितता बनी रही तथा निरन्तरता का अभाव रहा। इन बाधाओं को दूर करने के लिए, सन् १९०४ में बन्दोबस्त (settlement) को अर्द्ध-स्थायी (semi-permanent) तथा सन् १९१२ में स्थायी (permanent) बना दिया गया।

## भारत में संघीय वित्त-व्यवस्था का विकास केन्द्र तथा राज्यों के मध्य वित्तीय सम्बन्ध (Evolution of Federal Finance in India Financial Relation Between the Centre and the States)

**प्रारम्भिक—संघीय वित्त व्यवस्था से आशय (Introduction—Meaning of Federal Finance)**

किसी भी देश में निम्न दो प्रकार की शासन व्यवस्था हो सकती है—(i) एकाकी (unitary), तथा (ii) संघीय (Federal)। एकाकी शासन प्रणाली में सम्पूर्ण देश की शासन व्यवस्था एक ही सरकार के आधीन होती है और यह केन्द्रीय सरकार ही होती है। इसके विपरीत संघीय शासन व्यवस्था में केन्द्रीय सरकार के अतिरिक्त विभिन्न प्रान्तों में भी अपनी-अपनी सरकारें होती हैं। प्रत्येक प्रान्त की सरकार अपने प्रान्त की सीमा में इच्छानुसार शासन व्यवस्था करने में पूर्णतः स्वतन्त्र होती है। केन्द्रीय सरकार अपने केन्द्रीय स्तर के कार्यों को ही सम्पन्न करती है और इस प्रकार वह प्रान्तीय सरकारों के कार्यों में किसी प्रकार का हस्तक्षेप नहीं करती।

सर राबर्ट गैर्रेन (Sir Robert Garren) के अनुसार, “तब एक प्रकार की सरकार है जिसमें सर्वोत्तम सत्ता अथवा राजनीतिक शक्ति का विभाजन केन्द्रीय व राज्य सरकारों में इस प्रकार का होता है जिसमें कि प्रत्येक राज्य अपने क्षेत्र में दूसरों से स्वतन्त्र होता है।”

इस देश में लोकवित्त के संघीय रूप का प्रारम्भ पिछड़ी शताब्दी (century) के मध्य भाग से हुआ माना जा सकता है। यद्यपि उस समय देश में एकात्मक सरकार (unitary form of government) की व्यवस्था चालू थी परन्तु यह समझा जाता था कि केन्द्र तथा प्रान्तों के बीच कार्यों एवं वित्तीय शक्तियों का कुछ विभाजन उचित एवं वाञ्छनीय है। तभी से समय-समय पर तत्सम्बन्धी व्यवस्थाओं में संशोधन एवं सुधार होते रहे हैं। भारतीय संविधान के अनुसार, केन्द्र तथा राज्यों के बीच व्यय की मदों तथा आय के स्रोतों का जो वर्तमान वितरण किया गया है वह इस दिशा में किये जाने वाले दीर्घकालीन क्रमिक विकास की चरमसीमा है।

1. “A federation is a form of government in which sovereignty or political power is divided between the centre and the local government, so that each of them within its own sphere is independent”  
—Sir Robert Garren

अथवा मालगुजारी के रूप में काफी वृद्धि हुई क्योंकि इन प्रान्तों में भू-राजस्व ही आय का सबसे महत्वपूर्ण स्रोत था, वह दूसरी ओर औद्योगिक प्रान्तों को अपने यहाँ व्यावसायिक उद्यमों की समृद्धि से ऐसा कोई लाभ न हो सका। मैस्टन समिति की आशा के प्रतिकूल, प्रान्तों को लगातार भारी घाटों का सामना करना पड़ा। अतः सन् १९२७-२८ में अशदानों की व्यवस्था रोक दी गई और १९२८-२९ में यह अन्तिम रूप से समाप्त कर दी गई। अशदानों की समाप्ति से कृषि प्रधान प्रान्तों की स्थिति में बड़ा मृगान हुआ क्योंकि इन्हें ही अशदानों के रूप में बड़ी-बड़ी रकमें देनी पड़ती थी। इस प्रकार, मैस्टन समिति द्वारा प्रस्तावित प्रामाणिक अशदान तो कभी लागू ही नहीं हुए।

इस प्रकार सन् १९१६ में बनाया गया वित्तीय ढाँचा उस समय तक अपरिवर्तित रहा जबकि सन् १९३७ में भारत सरकार अधिनियम ११३५ लागू हुआ। सन् १९१६ से १९३७ तक का काल ऐसा काल रहा जिसमें केन्द्र तथा इकाइयों के वित्तीय सम्बन्धों के विषय में बार-बार विचार किया गया। इस विचार का आशिक उद्देश्य तो यह था कि प्रान्तों को अधिक आय उपलब्ध कराने के उपाय खोजे जायें और आर्थिक उद्देश्य केन्द्र तथा प्रान्तों, दोनों को ही इस योग्य बनाना था कि वे राजस्व के अनिश्चित स्रोत प्राप्त कर सकें। इस अवधि में समय-समय पर वित्तीय सम्बन्धों में जो परिवर्तन हुए उनका वित्तीय ढाँचे की मूल प्रकृति पर कोई प्रभाव नहीं पड़ा।

### (III) तृतीय काल प्रांतीय स्वायत्तता (Third Period Provincial Autonomy)

सन् १९३५ के भारत सरकार अधिनियम (Government of India Act) के अन्तर्गत केन्द्र में सघीय पद्धति की सरकार की स्थापना की व्यवस्था की गई और प्रान्तों के सोपे गये कुछ विषयों में उन्हें स्वायत्तता प्रदान की गई। अधिनियम में व्यवस्था की गई कि भूतपूर्व भारतीय रियासतों कुछ विषयों के सम्बन्ध में भागीय सभ में सम्मिलित रहेंगी। अतः अधिनियम में जो वित्तीय व्यवस्थाएँ की गईं उनके अनुसार साधनों का विलकुल स्पष्ट विभाजन कर दिया गया, हाँ कुछ सन्तुलनकारी तत्वों पर अवश्य जोर दिया गया। उधर प्रस्तावित सभ तथा इकाइयों के बीच वित्तीय सम्बन्धों की जो व्यवस्था निर्धारित की गई, भारतीय रियासतों को भी उसमें फिट होना था। किन्तु १९३५ के अधिनियम में प्रस्तावित सभ (federation) कभी अस्तित्व में आया ही नहीं और भारतीय रियासतें भारत की सघीय वित्त की व्यवस्था से पूर्ववत् बाहर ही रहीं। जहाँ तक केन्द्र और प्रान्तों का सम्बन्ध है, इनके विषय में अधिनियम द्वारा जो व्यवस्थाएँ की गईं उनसे वित्त का एक पूर्णतः सघीय ढाँचा अस्तित्व में आया।

अधिनियम के अन्तर्गत, प्रान्तों को जो आय के स्रोत प्रदान किये गये, वे थे भू-राजस्व (मालगुजारी), सिचाई प्रभार, मद्य पर उत्पादन शुल्क, अफीम तथा नशीली औषधियाँ, औषधीय एवं शूलार सामग्री (medicinal and toilet preparations) जिसमें मद्य अथवा नशीले पदार्थ हों, कृषि आय पर कर और स्टाम्प तथा रजिस्ट्रेशन। जो साधन पूर्णतः केन्द्र को सोपे गये, वे थे - निगम कर, सीमा शुल्क (customs duties), रेलें, तार, टेलीफोन, तथा प्रसारण (broadcasting), मुद्रा तथा सिक्का ढलाई और सैनिक प्राप्तिरा। अधिनियम में कुछ ऐसे करों की भी व्यवस्था की गई जो केन्द्र सरकार द्वारा लगाये तथा वसूल किये जाने थे किन्तु उनकी प्राप्तिरा प्रान्तों के बीच बाँटी जानी थी। इसके अतिरिक्त, कुछ ऐसे भी कर थे जो केन्द्र सरकार द्वारा लगाये तथा वसूल किये जाने थे किन्तु उनकी प्राप्तिरा केन्द्र तथा प्रान्तों के बीच बाँटी जानी थी। इनमें प्रथम वर्ग के कर थे - कृषि भूमि के अतिरिक्त अन्य प्रकार की सम्पत्ति के उत्तराधिकार पर लगाये जाने वाले कर, विनिमय पत्रों (bills of exchange) व चँकों (cheques) आदि के सम्बन्ध में स्टाम्प शुल्क की दरें, रेल अथवा वायु मार्ग द्वारा जाने-जाने वाले यात्रियों तथा माल पर शूलगी (terminal tax) और रेल किराये तथा भाडों पर कर। दूसरे वर्ग के कर ये थे : कृषि आय को छोड़कर अन्य आमदनियाँ पर कर, नमक कर, तम्बाकू के उत्पादन पर कर तथा भारत में उत्पन्न होने वाली अन्य वस्तुओं पर उत्पादन-कर (उन करों को छोड़कर जो पूर्णतया प्रान्तों को सोपे दिये गये हैं) और निर्यात कर जिसमें जूट पर निर्यात-कर लगाने की विशेष

(II) द्वितीय काल : भारत सरकार अधिनियम, १९१९ (Second Period : Govt. of India Act, 1919) :

सर्वप्रधानिक मुद्धार पर प्रस्तुत की मॉण्टेग्यू चेम्सफोर्ड रिपोर्ट (Montagu Chelmsford Report) में जिन व्यवस्थाओं का मुद्दाव दिया गया था उनके अन्तर्गत विभाजित मद्यों की प्रथा समाप्त कर दी गई। सन् १९१९ का भारत सरकार अधिनियम इसी रिपोर्ट पर आधारित था। इसके अनुसार केन्द्र तथा प्रान्तों के बीच साधनों का पूर्ण विभाजन कर दिया गया। विभाजित मद्यों में आय-कर तथा सामान्य स्टाम्प केन्द्र को सौंपे गये और उत्पादन शुल्क, अदालती स्टाम्प, मालगुजारी (land revenue) तथा सिचाई प्रान्तों को दिये गये। साथ ही, यह भी अनुमान लगाया गया कि प्रस्तावित मुद्दावों के अनुसार आय के स्रोतों के वितरण से केन्द्रीय बजट को घाटे का सामना करना होगा जिसकी मात्रा लगभग ₹ ५ करोड़ ६० लक्ष होगी। अतः रिपोर्ट में प्रान्तों द्वारा केन्द्र को अशदान (contributions) देने की व्यवस्था का भी प्रस्ताव किया गया।

मैस्टन निर्णय (The Meston Award)—लार्ड मैस्टन की अध्यक्षता में सरकार ने एक वित्तीय सम्बन्ध समिति (financial relations committee) की स्थापना की। समिति से कहा गया कि वह सरकार की प्रान्तीय अशदानों की राजि के बारे में परामर्श दे और बम्बई के इस दावे पर विचार करे कि आय-कर की प्राप्तियों में कुछ हिस्सा उसे भी दिया जाय। समिति की सिफारिशों 'मैस्टन निर्णय' अथवा 'मैस्टन बन्दोबस्त' (meston settlement) के नाम से विख्यात है। इस निर्णय में, समिति ने कहा कि जहाँ राज्यों का यह दावा स्थायी रूप से रह नहीं किया जा सकता कि उनके लोगों की औद्योगिक एवं वाणिज्यिक कमाईयों पर जो प्रत्यक्ष कर लगाये जाते हैं उनका कुछ भाग उन्हें मिले, वहाँ यह उचित नहीं है कि आय-कर के विभाजन की कोई तात्कालिक व्यवस्था की जाय। समिति ने कहा कि वित्तीय एवं प्रशासनिक कारणों से सामान्य स्टाम्प (general stamps) को प्रान्तीय बना दिया जाए। समिति ने प्रारम्भिक अशदानों तथा प्रामाणिक अशदानों की एक योजना को सात वर्षों की अवधि में लागू करने की सिफारिश की। प्रारम्भिक अशदानों (initial contributions) के हिसाब लगाने का आधार आय के—स्रोतों के पुनर्व्यवस्थापन के फलस्वरूप प्रत्येक प्रान्त की बढ़ी हुई व्यय-शक्ति (spending power) को बनाया गया। प्रामाणिक अशदानों (standard contributions) के हिसाब के लिये प्रत्येक प्रान्त की उस क्षमता को आधार बनाया गया जिसका पता कई ऐसे तत्वों से लगाया जाता था जैसे कि जनसंख्या, आय-कर की प्राप्तियाँ, कुछ आवश्यक पदार्थों की उपभोग और कृषि तथा उद्योगों से सम्बन्धित धन।

मैस्टन बन्दोबस्त की कई प्रान्तों, विशेषकर बम्बई तथा बंगाल ने तीव्र आलोचना की। बम्बई ने कहा कि वह तो केन्द्रीय करो के माध्यम से पहले से ही केन्द्रीय राजस्व में बहुत बड़ा अशदान दे रहा है। बंगाल ने कहा कि स्थायी भूमि बन्दोबस्त (permanent land settlement) के कारण उसकी आय का स्रोत बड़ा लोचहीन है और वह जूट पर सारे केन्द्रीय निर्यात कर के रूप में केन्द्रीय राजस्व में काफी बड़ा अशदान दे रहा है। इन प्रान्तों ने आय-कर का एक भाग देने की माँग की और बंगाल ने यह दावा भी किया कि जूट पर लगाये गये निर्यात कर में से उसे एक हिस्सा मिले। मैस्टन समिति की सिफारिशें सन् १९१९ के भारत सरकार अधिनियम के अन्तर्गत बने अधिवारान्तरण नियमों (devolution rules) में कुछ संशोधनों के साथ सम्मिलित कर ली गई। अधिवारान्तरण नियम १४ व १५ के द्वारा यह व्यवस्था की गई कि आय-कर की प्राप्तियों का एक भाग प्रान्तों को मिले। नियम १५ के अनुसार यह व्यवस्था की गई कि किसी भी वर्ष की निर्धारित आय (assessed income) यदि सन् १९२०-२१ के वर्ष से अधिक होती है तो उस बड़े हुए भाग के प्रत्येक रुपये में से ३ पाई प्रान्तों को दी जाएँ।

अशदानों की समाप्ति (abolition of contributions)—वित्तीय सम्बन्धों का इस योजना की अनेक कारणों के आधार पर तीव्र आलोचना की गई। कहा गया कि प्रान्तों को सौंपे गये साधन लोचदार नहीं थे जबकि उनकी आवश्यकताओं का बराबर विस्तार हो रहा था। दूसरी ओर, अधिक लोचदार एवं विस्तारशील साधन केन्द्र को सौंप दिये गये थे जिसकी आवश्यकताएँ अपेक्षाकृत स्थिर प्रकृति की थीं। दूसरे, एक ओर जहाँ कृषि प्रधान प्रान्तों के साधनों में भू-राजस्व

सरकार द्वारा औटो नीमेयर की सिफारिशें स्वीकार कर ली गईं और उसी आधार पर केन्द्र तथा प्रान्तों के बीच साधनों का बँटवारा कर दिया गया। वह बँटवारा अगस्त, १९४७ में देश के विभाजन तक बना रहा। द्वितीय विश्व युद्ध की अवधि में केन्द्र सरकार के खर्च में वृद्धि हो जाने के कारण, सन् १९४०-४१ में यह निश्चय किया गया कि आय-कर के प्रान्तों के भाग में से ४५ करोड़ ६० की धनराशि केन्द्र को अपने पास रख लेनी चाहिए। यह व्यवस्था १९४५-४६ तक चलती रही।

देश विभाजन के पश्चात् किये गये समायोजन अथवा हेर-फेर (adjustments after partition)—अगस्त १९४७ में जब देश का विभाजन हुआ तो यह आवश्यक हो गया कि इन वित्तीय व्यवस्थाओं में कुछ रद्दो-बदल की जाए। आय-कर की प्राप्तियों में बंगाल तथा पंजाब को मिलने वाला भाग जनसंख्या के अनुपात में ही बँट कर दिया गया और मिथ्य तथा उत्तरी-पश्चिमी सीमा प्रान्त के भाग पुनर्वितरण के लिए फिर कोष में मिला लिये गये। देश-विभाजन के कारण कुछ प्रान्तों का बचा हुआ कोटा भारतीय मध्य के प्रान्तों में जनसंख्या के अनुसार फिर बाँट दिया गया और इस प्रकार प्रान्तों के भाग पुनः निर्धारित कर दिये गये। इन पुनः निर्धारण में कुछ परिवर्तन आमाँ के पक्ष में और बाकी परिवर्तन पश्चिमी बंगाल के पक्ष में हुआ। जूट पर निर्यात कर के सम्बन्ध में यह निश्चय किया गया कि चूँकि जूट के उत्पादन में बाकी क्षेत्र पाकिस्तान में चले गये हैं अतः जूट, निर्यात करों में प्रान्तीय भाग ६०% प्रतिशत से घटाकर २० प्रतिशत कर दिया जाय। किन्तु प्रान्तों के बीच किये जाने वाले वितरण के आधार में कोई परिवर्तन नहीं किया गया।

#### (IV) चौथा काल भारत का संविधान (Fourth Period The Constitution of India) :

भारतीय संविधान में दी गई वित्तीय व्यवस्थाओं (financial provisions) का विस्तृत विवेचन आगे किया गया है। ये व्यवस्थाएँ मार रूप में बँसी ही हैं जैसी कि सन् १९३५ के भारत सरकार अधिनियम की व्यवस्थाएँ थी। संविधान की व्यवस्थाओं के अनुसार, प्रत्येक पाँच वर्ष के पश्चात् एक वित्त आयोग (finance commission) की नियुक्ति की जाती थी। यदि राष्ट्रपति चाहे तो यह नियुक्ति इन अवधि से पूर्व भी हो सकती है। आयोग को कई मामलों पर विचार करना होता है जैसे कि आय-कर तथा अन्य करों को सोपा जाने वाला भाग, राज्यों के भाग का उनके बीच वितरण, और राज्यों की सहायक अनुदानों की अदायगियाँ। इन मामलों पर विचार करने के बाद आयोग को राष्ट्रपति के समक्ष अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करनी होती है। इन मामलों पर आयोग द्वारा दी गई सिफारिशों पर विचार करने के पश्चात् ही सरकार इस सम्बन्ध में निर्णय करती है।

१९५० का देशमुख-निर्णय (The Deshmukh Award, 1950)—वित्त आयोग की स्थापना चूँकि एकदम न की जा सकी अतः सरकार ने श्री डी० सी० देशमुख को आमन्त्रित किया और उनसे केन्द्र तथा राज्यों के बीच आय-कर के विभाजन के प्रश्न पर विचार करने को कहा। उनसे कहा गया कि वे राज्यों के बीच आय-कर के पुनः बँटवारे का निर्धारण करें और इस बात का भी निर्णय करें कि जूट उत्पन्न करने वाले राज्यों को जूट निर्यात करके उनके हिस्से के बदले में कितना अनुदान दिया जाए। उन्होंने औटो नीमेयर द्वारा प्रस्तावित बँटवारे के भूत सिद्धान्तों में कोई परिवर्तन नहीं किया, बल्कि उनमें केवल ऐसे हेर-फेर किये जो कि देश का विभाजन के कारण आवश्यक हो गये थे। सिन्ध, उत्तर पश्चिमी सीमा प्रान्त, तथा पंजाब व बंगाल के कुछ भाग पाकिस्तान में चले जाने के कारण आय-कर के प्रान्तीय भाग का १४.५ प्रतिशत भाग पुनर्वितरण के लिए उपलब्ध था। उन्होंने इस प्रतिशत को शेष प्रान्तों में जनसंख्या के आधार पर पुनः वितरित कर दिया। यद्यपि अन्तर्गत कुछ छोटे प्रान्तों का अधिक ध्यान रखा गया। उन्होंने सुझाव दिया कि जूट उत्पन्न करने वाले राज्यों को जूट पर निर्यात करके उनके भाग के बदले में कुछ अनुदान दिये जायें। देशमुख-निर्णय सरकार द्वारा स्वीकार कर लिया गया। परन्तु यह केवल एक अन्तरिम व्यवस्था (interim arrangement) थी जो कि केवल उस समय तक ही जारी रहनी थी जब तक कि वित्त आयोग की नियुक्ति की जाए और आयोग केन्द्र तथा राज्यों के बीच साधनों के बँटवारे के सम्बन्ध में अपनी सिफारिशें प्रस्तुत कर दे।

व्यवस्था की गई। इनमें से कुछ कर ऐसे थे जो पहले कभी नहीं लगाये गये अधिनियम के द्वारा केन्द्रीय विधान-मण्डल को ऐसे करों के लगाने का अधिकार मिल गया। केन्द्रीय विधान-मण्डल को इस बात का भी अधिकार मिल गया कि वह केन्द्रीय कार्यों के लिए उन करों पर अधिभार (surcharges) लगा सके जो कि यह प्रान्तों के लिए लगाता है। इसके अतिरिक्त, अधिनियम में उन प्रान्तों को सहायक अनुदान देने की व्यवस्था की गई जिन्हें सहायता की आवश्यकता हो।

सर ओटो नीमेयर द्वारा जाँच (१९३६) (Enquiry by Sir Otto Niemeyer 1936)

—सन् १९३६ में केन्द्र तथा प्रान्तों के बीच वित्तीय सम्बन्धों की जाँच करते के लिए सर ओटो नीमेयर (Sir Otto Niemeyer) की नियुक्ति की गई और उनसे कहा गया कि निम्न मामलों की जाँच कर उस सम्बन्ध में अपनी रिपोर्ट दें : आय-कर तथा जूट निर्यात कर की प्राप्तियों का केन्द्र द्वारा प्रान्तों को दिया जाने वाला भाग, सहायक अनुदानों की अदायगी और प्रान्तीय सरकारों की केन्द्र के प्रति वर्तमान देयताएँ (liabilities)।

सिफारिशें (Recommendations)—नीमेयर ने सिफारिश की कि आय-कर की शुद्ध प्राप्तियों (net receipts) का ५० प्रतिशत भाग प्रान्तों को दिया जाना चाहिए। विभिन्न समस्याओं का अध्ययन करने के पश्चात् आय कर के प्रान्तीय हिस्से की धनराशि को विभिन्न प्रान्तों के मध्य वितरित करने के विषय में उन्होंने यह सुझाव दिया कि यह वितरण आंशिक रूप से तो प्रत्येक प्रान्त में किय गये आय-कर के सग्रह के आधार पर किया जाना चाहिए और आंशिक रूप से जनसंख्या के आधार पर। इस आधार पर उन्होंने सुझाव दिया कि प्रान्तों के बीच आय-कर की प्राप्तियों का वितरण निम्न निर्धारित प्रतिशतों के अनुसार किया जाना चाहिए —

| प्रान्त                     | प्रतिशत |
|-----------------------------|---------|
| मद्रास                      | १५      |
| बम्बई                       | २०      |
| बंगाल                       | २०      |
| संयुक्त प्रान्त (U. P.)     | १५      |
| पंजाब                       | =       |
| बिहार                       | १०      |
| मध्य प्रान्त (C. P.)        | ५       |
| आसाम                        | २       |
| उत्तरी पश्चिमी सीमा प्रान्त | १       |
| उड़ीसा                      | २       |
| सिन्ध                       | २       |
|                             | <hr/>   |
|                             | १००     |

नीमेयर ने यह भी सिफारिश की कि यदि आय-कर के केन्द्रीय भाग की धनराशि तथा रेलों के अगदान की धनराशि मिलाकर वर्ष में १३ करोड़ ६० से कम रह जाए तो केन्द्र पहले पाँच वर्षों में उस कमी के बराबर रकम आय-कर के प्रान्तीय भाग में से अपने पास रोक सकता है। यह रोकी हुई धनराशि केन्द्र द्वारा अगले पाँच वर्षों में प्रान्तों को लौटा दी जानी चाहिए।

उन्होंने प्रस्ताव किया कि जूट निर्यात कर की निवृत्त प्राप्तियों का ६२½ प्रतिशत भाग जूट उत्पन्न करने वाले प्रान्तों में बाँट दिया जाना चाहिए। उन्होंने संयुक्त प्रान्त (U. P.) तथा आसाम जैसे कुछ प्रान्तों को कुछ वार्षिक अनुदान देने की भी सिफारिश की।

सामान्य योजना के अन्तर्गत के रूप में सर ओटो नीमेयर ने सुझाव दिया कि बंगाल, बिहार, आसाम उत्तरी पश्चिमी सीमा प्रान्त और उड़ीसा पर केन्द्र के अग्रेल, १९३६ से पहले के जो ऋण हैं उन्हें समाप्त कर दिया जाए और मध्य प्रान्त (C. P.) के बकाया ऋणों में कमी की जाय।



दिये गये वक्तव्य में भी पाया जाता है। स्मिथ का कहना था 'प्रत्येक राष्ट्र के सदस्यों को सरकार की सहायता के लिए सहायसम्भव अपनी सापेक्षिक सामर्थ्य के अनुपात में, अर्थात् उस आय के अनुपात में जो वे सरकारी सुरक्षण में प्राप्त करते हैं, धन देना चाहिए। एक बड़े राष्ट्र के निवासियों के लिए सरकार द्वारा किये जाने वाले खर्चें सम्भव वैसे ही होते हैं जैसे कि एक बड़ी आयदाद के उन समुक्त किरायेदारों की प्रबन्ध सस्था वे खर्चें होते हैं जोकि उस सम्पदा अथवा आयदाद में अपने-अपने सम्बन्धित हितों के अनुपात में अशदान देने को बाध्य होते हैं। इस सिद्धान्त के पालन में ही कराधान की समानता (equality of Taxation) और उनकी उपेक्षा में कराधान की असमानता निहित है।'<sup>5</sup>

एडम स्मिथ के इस कथन का यदि मूढम अध्यापन किया जाय, तो ज्ञात होगा कि उसने इसमें सामर्थ्य (ability) तथा लाभ (benefit) दोनों ही दृष्टिकोणों का उल्लेख किया है। दोनों ही दृष्टिकोणों के इस विशिष्ट संयोग से सावजनिक वित्त के अनेक लेखक भ्रम में पड़ गये हैं और उनका यह विचार बन गया है कि स्मिथ ने कराधान के सामर्थ्य सिद्धान्त (ability principle of taxation) की वकालत की है। परन्तु वस्तु स्थिति यह है कि स्मिथ ने अपनी पुस्तक में प्रारम्भ से अन्त तक हितानुसार सिद्धान्त का ही उल्लेख किया है। अपनी पुस्तक "राष्ट्रों का धन" (Wealth of Nations) के पाँचवें भाग के अन्त में उसने यह स्पष्ट रूप में कहा है कि सरकारी व्यय का बँटवारा, जहाँ भी सम्भव हो सके, प्राप्त लाभों अथवा हितों के अनुसार किया जाना चाहिए, और केवल उन मामलों में, जिनमें कि सरकारी व्यय को लाभ के आधार पर विभाजित न किया जा सके, सामान्य अशदान की रीति अपनानी चाहिए। एडम स्मिथ ने ऐसी सेवाओं का भी उल्लेख किया है जिन्हें कि राज्य व्यक्तियों के लिये उपलब्ध कराता है तथा व्यक्ति स्वयं जिनकी व्यवस्था नहीं कर सकते। इन सेवाओं से चूँकि प्रत्येक व्यक्ति लाभान्वित होता है अतः प्रत्येक को इन सेवाओं को बनाये रखने की लागत में अपना अशदान (Contribution) देना चाहिये। परन्तु चूँकि ऐसा कोई व्यावहारिक तरीका नहीं था जिसके आधार पर प्रत्येक व्यक्ति द्वारा किये जाने वाले लाभ को मापा जा सके तथा प्रत्येक व्यक्ति द्वारा प्रदान की जाने वाली लागत की धनराशि का निर्धारण किया जा सके, अतः स्मिथ ने कराधान के एक सामान्य नियम का उल्लेख किया, अर्थात् यह कि "व्यक्तियों पर उनकी सापेक्षिक सामर्थ्य के अनुपात में कर लगाये जायें, अर्थात् उस आय के अनुपात में जोकि वे क्रमशः राज्य के संरक्षण में प्राप्त करते हैं।" इस प्रकार एडम स्मिथ ने कमजोर हितानुसार सिद्धान्त को सहारा टेक देने के उद्देश्य से ही सामर्थ्य-सत्व (ability element) का उल्लेख किया था।

केवल १६ वीं शताब्दी में ही ऐसा हुआ कि लेखकों ने राज्य के नायों की सचिव ब्याख्या की। मैकुलोच (McCulloch), थियर्स (Thiers) तथा अन्य लेखकों ने यह तर्क प्रस्तुत किया कि चूँकि कर सरकारी सुरक्षण के लिये अदा की जाने वाली एक किश्त (Premium) है, अतः सरकारी सेवायें भी केवल उन्हीं कार्यों तक सीमित रहनी चाहिये जिनसे सुरक्षण प्राप्त होता हो। इस प्रकार, जैसा कि मसग्रेव (Musgrave) ने उचित ही लिखा है, "हितानुसार सिद्धान्त का यह रचनात्मक नाभिक रूप (constructive nucleus form), कि नागरिक कर जिन सरकारी सेवाओं को भी प्राप्त करना चाहें उन्हें धुन लें और उनके लिये अदा करें, कराधान के भीमा

5 Adam Smith *Wealth of Nation*, Vol. II, p. 310, "The subjects of every state ought to contribute towards the support of the government as nearly as possible in proportion to their respective abilities, that is, in proportion to the revenue which they respectively enjoy under the protection of the state. The expense of the government to the individuals of a great nation is like the expense of management to the joint tenants of a great estate who are all obliged to contribute in proportion to their respective interests in the estate. In the observation or neglect of this maxim consists what is called the equality of taxation."

**भूतपूर्व भारतीय रियासतों का वित्तीय एकीकरण (financial integration of former Indian states)**—स्वतन्त्रता-प्राप्ति के दो वर्ष के अन्दर ही, समस्त भारतीय रियासतें या तो पड़ोसी प्रान्तों में विलीन हो गईं, या कुछ रियासतों को मिला कर उनकी बड़ी इकाई बना दी गई, अथवा केन्द्रशासित प्रदेशों में मिल गई। इस राजनैतिक एकीकरण के पश्चात् वित्तीय एकीकरण (financial integration) भी आवश्यक हो गया। परिणामस्वरूप, अक्टूबर १९४८ में इस समस्या पर विचार करने के लिए, श्री बी० टी० कृष्णामाचारी की अध्यक्षता में एक भारतीय राज्य वित्त जांच समिति (Indian State Finances Enquiry Committee) की स्थापना की गई। समिति की सिफारिशों कुछ तशोधन के साथ स्वीकार कर ली गई। इन सिफारिशों के आधार पर ही भारत सरकार तथा राज्यों की सरकारों के बीच वित्तीय ठहराव (financial agreement) सम्पन्न हुए।

एकीकरण के परिणामस्वरूप, केन्द्र ने इन रियासतों की परिसम्पत्तियों (assets) तथा देयताओं (liabilities) सहित सविधान के रांघ-सूची में आने वाले सभी विषय तथा सभी सेवाएँ उनसे ले ली। यह तय हुआ कि केन्द्र राज्यों को 'राजस्व पूरक अनुदान' दे। अनुदान की मात्रा उस धनराशि के बराबर होनी चाहिए जो कि सभ सूची के विषय राज्यों से ले लेने के बाद उनको होने वाली राजस्व की हानि में से खर्च की उस बचत को घटाने के बाद शेष बचे जो (बचत) वित्तीय एकीकरण के फलस्वरूप कुछ विषयों तथा सेवाओं को केन्द्र को सौंप देने के कारण उठे हुई हो। यह तय हुआ कि वित्तीय एकीकरण से एकदम पूर्व की अवधि को इस धनराशि की गणना का आधार बनाया जाए। यह व्यवस्था की गई कि सभ सरकार राज्यों को होने वाली इस हानि की पाँच वर्ष तक तो पूर्ण रूप से पूर्ति करेगी और अगले पाँच वर्षों तक क्रमशः घटती दरो से। इस प्रकार दस वर्ष पश्चात् अनुदान की मात्रा प्रारम्भिक राशि की ६० प्रतिशत होगी। भाग 'ब' के राज्यों को भी भाग 'अ' के राज्यों के समान ही आय-कर जैसे केन्द्रीय राजस्व के विभाज्य स्रोतों (divisible sources) में हिस्सा मिलेगा इस राज्यों को केन्द्रीय राजस्व में उनका भाग 'राजस्व पूरक अनुदान' में जो भी अधिक होगा, वही दिया जायगा।

राज्यों के लिए इस परिवर्तन को सरल एवं सुविधाजनक बनाने के लिए, यह व्यवस्था की गई कि इनकी आय-कर की दरे कुछ वर्षों में शून्य शून्य भारतीय दरो के स्तर तक ले आई जाएँ और एकीकरण से पूर्व जो राज्य सीमा-शुल्क लगाते थे उन्हें कुछ वर्षों तक अन्तरांग्तीय यातायात शुल्क (inter-state transit duties) लगाने की अनुमति दे दी जाए।

भूतपूर्व भारतीय रियासतों को भाग 'अ' के राज्यों में मिला देने के कारण इन राज्यों में जो वित्तीय अल्पव्यवस्थता उत्पन्न हुई उसका समाधान भी उसी प्रकार किया गया जैसा कि भाग 'ब' के राज्यों की स्थिति में किया गया था उन्हें 'राजस्व पूरक अनुदान' अथवा विलीन (merge) हुए क्षेत्रों के सम्बन्ध में आयकर का भाग, जो भी अधिक हो, दिया गया।

### संविधान के अन्तर्गत वित्तीय सम्बन्ध (Financial Relations under the Constitution)

भारत के संविधान में विभाजन का जो प्रतिरूप निर्धारित किया गया है वह १९३५ के भारत सरकार अधिनियम द्वारा निर्धारित प्रतिरूप (pattern) से काफी मेल खाता है। हमने देश में सघीय ढाँचे की प्रभासन व्यवस्था लागू की है। इस व्यवस्था के अन्तर्गत सभ तथा राज्यों के कार्यों एवं शाय के क्षेत्रों के बीच स्पष्ट अन्तर किया जाता है परन्तु अवशिष्ट शक्तियाँ (residual powers) केन्द्र में ही निहित होती है। यद्यपि कुछ कर ऐसे हैं जो राज्यों को सौंप दिये गये हैं और राज्यों द्वारा ही लगाये तथा वसूल किये जाते हैं, किन्तु राज्यों को कुछ सघीय करों की आय का भाग भी दिया जाता है। इसके अतिरिक्त, कुछ अन्य कर ऐसे भी हैं जो सभ सरकार द्वारा लगाये जाते हैं तथा उन्हीं के द्वारा वसूल किये जाते हैं परन्तु उनमें प्राप्तिप्राप्ति पूरी की पूरी राज्यों को सौंप दी जाती है। फिर, राज्यों को केन्द्र से सहायक अनुदान प्राप्त होते हैं, इससे भी दो स्तरों की सरकारों के बीच हस्तान्तरित होने वाली धनराशि में वृद्धि होती है। केन्द्र सरकार की ओर से राज्यों की ओर जो साधनों का स्थानान्तरण वर्तमान वित्तीय व्यवस्था का एक अनिवार्य लक्षण है।

## कार्यों का विभाजन (Division of Functions) :

भारत में, केन्द्र और राज्यों के बीच कार्यों का विभाजन किया गया है, वह क्रमिक विकास की काफी लम्बी प्रक्रिया का परिणाम है। प्रान्तों को कार्य सौंपने का क्रम पिछली शताब्दी के मध्य के पश्चात् आरम्भ हुआ और कार्यों के इस विभाजन में सुधार करने के लिए समय समय पर परिवर्तित होते रहे। संविधान के अनुसार, वर्तमान में कार्यों का जो विभाजन किया गया है वह काफी मात्रा में बँसा ही है जैसा कि १९३५ के भारत सरकार अधिनियम के अन्तर्गत किया गया था। भारत में केन्द्र तथा राज्यों के बीच कार्यों एवं शक्तियों का त्रिमुखी विभाजन किया गया है। कुछ कार्य तो ऐसे हैं जो पूर्णतया सघ सरकार को सौंपे गये हैं, कुछ पूर्णतया राज्य सरकार को सौंपे गये हैं और कुछ कार्य ऐसे हैं जो सघ तथा राज्य सरकारों के समवर्ती अधिकार (concurrent jurisdiction) में आते हैं। यद्यपि कार्यों की विस्तृत सूचियाँ बना दी गई हैं किन्तु फिर भी कोई अवशिष्ट शक्तियाँ (residuary powers) हो तो वह सघ सरकार के ही क्षेत्र में आती हैं।

सघ सरकार की सूची में निम्न कार्य सम्मिलित हैं प्रतिरक्षा, सशस्त्र सेनाएँ, विदेशी मामले, जहाजरानी, नौ-चालन तथा विमान चालन, राष्ट्रीय सड़क मार्ग, डाक व तार, टेलीफोन प्रसारण (broadcasting), बेतार का तार तथा संचार के अन्य साधन, मुद्रा तथा मक्का-दलाई बैंकिंग तथा बीमा, विदेशी व्यापार तथा वाणिज्य, विदेशी विनियम तथा कर्ज अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार व वाणिज्य, समुद्री सीमा से बाहर मछली पकड़ना तथा मछली पकड़ने के क्षेत्र, जनगणना (census) और सघ व राज्यों के खातों का लेखा परीक्षण (audit) राज्य की सूची में सम्मिलित कार्य इस प्रकार हैं पुलिस, सार्वजनिक व्यवस्था, पण्डिया अथवा वाजी (betting) और जुआ, सार्वजनिक स्वास्थ्य, सफाई, अस्पताल तथा दवाखाने, अपराधों तथा बेरोजगारों की सहायता, शिक्षा, सड़कें तथा पुल, कृषि तथा सिंचाई, वन, और अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार व वाणिज्य। समवर्ती सूची (concurrent list) में जो विषय सम्मिलित किये गये हैं वे इस प्रकार हैं कौजदारी कानून (criminal-law), दिवालियापन (bankruptcy) तथा शोध धर्मता या भुवतान की असमर्थता (insolvency) आर्थिक तथा सामाजिक नियोजन, धर्म-कल्याण, सामाजिक सुरक्षा (social security) तथा सामाजिक बीमा, औद्योगिक एवं धर्म-विवाद, मूल्य-नियन्त्रण तथा खाद्य-पदार्थों व अन्य वस्तुओं में मिलावट। कार्यों का विभाजन बड़ी सावधानी से किया गया है और ऐसा करते समय भारत तथा ऐसे अन्य देशों के पिछले अनुभवों से लाभ उठाया गया है जहाँ कि सघीय व्यवस्था लागू है। परन्तु कार्यों के किसी भी विभाजन को अन्तिम एवं पूर्ण नहीं माना जा सकता है क्योंकि परिस्थितियाँ बदलने के साथ ही साथ कार्यों के विवरण में भी परिवर्तन करना आवश्यक हो जाता है।

## साधनों का विभाजन (Division of Resources)

भारतीय संविधान (Indian constitution) के अन्तर्गत सघ तथा राज्य सरकारों के बीच राजकोपीय शक्तियों (fiscal powers) का स्पष्ट विभाजन किया गया है। शक्तियों का वर्गीकरण करते समय जो सिद्धान्त अपनाया गया है वह यही है कि अन्तर्राष्ट्रीय आधार (interstate base) वाले कर तो सघ सरकार द्वारा लगाये जाते हैं और स्थानीय आधार (local base) वाले कर राज्य सरकारों द्वारा। अवशिष्ट शक्तियाँ (residuary powers) सघ सरकार के पास ही रहती हैं।

संविधान के अन्तर्गत, कुछ सघीय करों की आय राज्यों के बीच बाँटे जाने की भी व्यवस्था की गई है। अतः सघीय क्षेत्राधिकार (union jurisdiction) के अन्तर्गत आने वाले करों को चार वर्गों में बाँटा जा सकता है - एक तो वे कर जो कि सघ सरकार द्वारा लगाये तथा वसूल किये जाते हैं और उसी के द्वारा रख लिये जाते हैं, दूसरे वे कर जो लगाये तथा वसूल तो सघ सरकार द्वारा किये जाते हैं किन्तु उनकी प्राप्तिराज्य राज्यों में भी बाँटी जाती है, तीसरे वर्ग में वे कर आते हैं जो सघ सरकार द्वारा लगाये जाते हैं किन्तु उनकी सम्पूर्ण प्राप्तिराज्य राज्यों को सौंप दी जाती है, चौथे प्रकार के कर वे हैं जो सघ सरकार द्वारा लगाये जाते हैं किन्तु वसूल राज्य सरकारों द्वारा किये जाते हैं तथा उन्हीं के द्वारा रख लिये जाते हैं।

संविधान की सातवीं अनुसूची की प्रथम तालिका (List 1st of the Seventh Schedule) में जिन संपत्तियों को कर का उल्लेख किया गया है, वे निम्न हैं :—

- (१) कृषि-आय को छोड़कर अन्य आमदनियों पर कर,
- (२) निगम-कर (Corporation tax),
- (३) सीमा शुल्क (Customs duties),
- (४) मद्य तथा नशीली वस्तुओं (वस्तुओं कि वे औषधियों अथवा श्रृंगार प्रसाधनों में न मिलाये गये हों) को छोड़कर अन्य वस्तुओं पर उत्पादन शुल्क,
- (५) कृषि-भूमि को छोड़कर अन्य सम्पत्तियों पर आस्तिकर (estate duty) तथा उत्तराधिकार कर (successions duties),
- (६) व्यक्तिगत तथा कम्पनियों की कृषि-भूमि को छोड़कर अन्य परिसम्पत्तियों (assets) के पूंजीगत मूल्यों पर कर,
- (७) वित्तीय दस्तावेजों (financial documents) पर स्टाम्प शुल्क की दरें,
- (८) स्टाम्प शुल्क को छोड़कर शेयर बाजारों (stock exchanges) तथा वायदा बाजारों (future markets) के सौदों पर कर,
- (९) समाचार-पत्रों के क्रय-विक्रय तथा उनमें प्रकाशित विज्ञापनों पर कर,
- (१०) रेल-भाड़ों तथा किरायों पर कर,
- (११) रेल, समुद्र तथा वायु मार्गों द्वारा आने जाने वाले माल तथा यात्रियों पर सीमांत कर अथवा कुंजी,
- (१२) अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार के सदर्भ में वस्तुओं के क्रय विक्रय पर कर।

सातवीं अनुसूची की द्वितीय तालिका (List 2nd of the Seventh Schedule) में दिये गये राज्य-सूची के करों का विवरण निम्न प्रकार है :—

- (१) भू-राजस्व (land revenue),
- (२) समाचार-पत्रों को छोड़कर अन्य वस्तुओं के क्रय विक्रय पर कर,
- (३) कृषि-आय पर कर,
- (४) भूमि तथा भवन पर कर,
- (५) कृषि-भूमि पर उत्तराधिकार तथा आस्तिकर,
- (६) मद्य तथा नशीले पदार्थों पर कर,
- (७) स्थानीय क्षेत्र में वस्तुओं के प्रवेश पर कर,
- (८) सड़क द्वारा लगाये प्रतिबन्धों के अन्तर्गत, खनिज अधिकारों पर कर,
- (९) विजली के उपयोग तथा विक्रय पर कर,
- (१०) गाड़ियों, पशुओं तथा नावों पर कर,
- (११) वित्तीय दस्तावेजों को छोड़कर अन्य प्रपत्रों पर स्टाम्प शुल्क,
- (१२) सड़क तथा आन्तरिक जलमार्गों द्वारा आने जाने वाले मार्ग तथा यात्रियों पर कर,
- (१३) मनोरंजन बाजी (betting) तथा घूतक्रिया (gambling) सहित विलासिताओं पर कर,
- (१४) पथ कर अथवा कुंजी (tolls),
- (१५) वृत्तियों, व्यापारों, पेशों तथा रोजगार पर कर,
- (१६) व्यक्ति कर (capitation tax),
- (१७) समाचार पत्रों के विज्ञापनों को छोड़कर अन्य विज्ञापनों पर कर,

जिन करों का उल्लेख राज्य-सूची (state list) अथवा समवर्ती सूची (concurrent-list) में नहीं किया गया है उन्हें लगाने का पूर्ण अधिकार संघ सरकार को प्राप्त है। संघ तथा राज्य सरकारों को इस सम्बन्ध में समवर्ती अधिकार प्राप्त है कि वे ऐसे सिद्धान्तों का निर्धारण कर जिनके आधार पर मोटर गाड़ियों पर कर लगाये जा सकें तथा गैर-अदालती टिकटों पर स्टाम्प

शुल्का लगाये जा सकें। सघ सरकार की सम्पत्ति राष्ट्रीय करो से मुक्त रहती है और राज्यों की सम्पत्ति तथा आय सघीय करो से मुक्त रहते हैं। तथापि, यह ससद चाहे तो ऐसा बानून बना सकती है जिससे द्वारा सघ सरकार राज्य की किसी भी ऐसी व्यापारिक अथवा व्यावसायिक क्रिया पर कर लगा सकती है जो सरकार के सामान्य कार्यों की परिधि से बाहर हो। राज्य भी यदि चाहे तो कर लगाने के अपने कुछ अधिकार केन्द्र सरकार को हस्तान्तरित कर सकते हैं, जैसा कि कृषि-भूमि के सम्बन्ध में हुआ है और अनेक राज्यों में इसे आस्ति-कर अधिनियम (estate duty act) की परिधि में सम्मिलित कर दिया गया है। अन्तराज्यीय व्यापार से सम्बन्धित वस्तुओं की बिना अथवा खरीद पर कर लगाने का पूर्वाधिकार ससद (parliament) को प्राप्त है।

**केन्द्रीय राजस्व का बंटवारा तथा आबंटन (Distribution and Association of Central Revenue)**

सविधान के अनुसार कुछ कर राज्यों द्वारा लगाये जाते हैं तथा उन्हीं के द्वारा वसूल किये जाते हैं परन्तु इसके अलावा सघ सूची में कुछ कर ऐसे भी हैं जिनकी प्राप्तिमा पूर्णतः राज्यों में बाँट दी जाती है। ऐसे करो को बड़े वर्गों में बाँटा जाता है। सर्वप्रथम, कुछ ऐसे कर होते हैं जो सघ (union) द्वारा लगाये जाते हैं परन्तु राज्यों द्वारा एकत्र किये जाते हैं तथा उन्हीं के द्वारा रख लिये जाते हैं। ऐसे करो में स्टाम्प शुल्क तथा मद्य अथवा नशीले पदार्थों से युक्त औषधियों पर लगाये जाने वाले उत्पादन शुल्क सम्मिलित हैं। दूसरे वर्ग में, कुछ ऐसे कर आते हैं जो सघ सरकार द्वारा लगाये तथा एकत्र किये जाते हैं परन्तु उनकी सारी प्राप्तिमा ससद द्वारा निर्धारित अनुपात में राज्यों को दी जाती है। ये कर हैं—उत्तराधिकार कर तथा आस्ति कर, वस्तुओं तथा यात्रियों पर सीमान्त कर, रेल-भाड़ा अथवा किरायों पर कर, शेयर बाजारों तथा वायदा बाजारों के सीदों पर कर और समाचार-पत्रों के बय-विश्रय तथा उनमें प्रकाशित विज्ञापनों पर कर। इनमें कृषि भूमि के अलावा अन्य सम्पत्ति पर लगने वाले आस्ति-करो की प्राप्तिमा में से सघ शासित क्षेत्रों का १ प्रतिशत भाग निकाल कर शेष भाग विस्तृत आयोग की सिफारिशों के आधार पर राज्यों में बाँट दिया जाता है। रेल किरायों पर कर सन् १९५७ में लगाया गया था परन्तु १९६१ में समाप्त कर दिया गया। इस अवधि के बीच इन करो की प्राप्तिमा प्रत्येक राज्य के क्षेत्रों में रेलों की सवारी यात्रा की निम्न प्राप्तिमा के अनुमानों के आधार पर बाँट दी जाती थी। कर की समाप्ति के पश्चात् में, राज्यों के बीच प्रति वर्ष १९५ करोड़ ८० की राशि, जो कि सन् १९५८-५९ तथा १९५९-६० के वास्तविक कर-संग्रह की सूचक है, इस आधार पर बाँट दी जाती है जिससे कि प्रत्येक राज्य को पूर्वोक्त पर रखा जा सके। तीसरे वर्ग, के करो में, निगम कर को छोड़कर आय पर लगने वाले केन्द्रीय कर, केन्द्र सरकार की उपलब्धियाँ (emoluments) पर अश किये जाने वाले कर तथा कुछ सघीय उत्पादन कर सम्मिलित हैं। ये कर सघ सरकार द्वारा लगाये तथा एकत्र किये जाते हैं परन्तु उनकी कुछ प्राप्तिमा निर्धारित रीति के अनुसार राज्यों में भी बाँटी जाती है। मिल के बने सूती वस्त्र, चीनी तथा तम्बाकू पर लगने वाले राज्यों की बिना कर के स्थान पर, सन् १९५७ में इन वस्तुओं पर सघ सरकार द्वारा लगाये जाने वाले अतिरिक्त उत्पादन-शुल्क की पूरी की पूरी प्राप्तिमा राज्यों के बीच इस प्रकार बाँट दी जाती है जिससे कि उन्हें उतनी आय अवश्य प्राप्त हो सके जितनी की भूतपूर्व विक्री कर से होती थी।

**सहायक अनुदान (Grants-in-Aid)**

शुद्ध महत्वपूर्ण कल्याण एवं विकास सम्बन्धी कार्य राज्यों को सौंपे गये हैं, अतः उनकी आय तथा खर्च के बीच की खाई को केन्द्र से राज्यों को साधनों का हस्तान्तरण करके पाटना होता है। यह कार्य अशत तो करो की प्राप्तिमा के बंटवारे द्वारा किया जाता है। परन्तु सघ सरकार द्वारा विशिष्ट अथवा सामान्य कार्यों के लिए राज्यों को दिए जाने वाले सहायक अनुदानों ने भी भारत में केन्द्र तथा राज्यों के वित्तीय सम्बन्धों में महत्वपूर्ण स्थान बना लिया है। इन अनुदानों से एक ओर उद्देश्य की भी पूर्ति होती है और वह यह कि राज्यों के बीच साधनों की जो विषमताएँ होती हैं वे इनके द्वारा दूर हो जाती हैं। इनसे जहाँ राज्यों पर केन्द्र का कुछ नियन्त्रण लागू करने में मदद मिलती है वहाँ अनिवार्य कल्याण-सेवाओं तथा विकास कार्यक्रमों के सम्बन्धों में विभिन्न राज्यों के बीच समन्वय (co-ordination) स्थापित करना भी संभव हो जाता है।

## ऋण (Loans)

राज्यों को बाजार से ऋण लेने का अधिकार प्राप्त होता है किन्तु राज्य सभ सरकार से भी ऋण लेते हैं। जब केन्द्र सरकार राज्यों को ऋण देती है तो राज्यों के ऋण तथा खर्च पर उसका कुछ नियन्त्रण भी स्थापित हो जाता है। पिछले कुछ वर्षों में राज्यों द्वारा केन्द्र से ऋण लेने की दर प्रतिवर्ष बढ़ी है। अन्य कार्यों के साथ ही साथ उधार (borrowing) सिंचाई तथा नदी कार्यक्रमों, कृषि के विकास, पुनर्वास (rehabilitation), सामुदायिक विकास तथा औद्योगिक आवास के लिये भी लिये जाते हैं। राज्य भी केन्द्र सरकार के पास कुछ राजकीय तथा स्थानीय विधियाँ जमा करते हैं। यह एक प्रकार से केन्द्र को दिया जाने वाला एक ऋण होता है जिसका उपयोग फिर सामान्य कार्यों एवं उक्त उद्देश्यों के लिए किया जाता है।

**केन्द्र द्वारा हस्तान्तरित किये जाने वाले साधन (Resources Transferred)**

राज्यों के साधनों में केन्द्रीय अंशदानों की महत्ता अथवा तालिका<sup>१</sup> से स्पष्ट हो जाती है जिसमें कि कुछ चुने हुए वर्षों के मुख्य-मुख्य हस्तान्तरण दिखाये गये हैं—

ये आँकड़े बतलाते हैं कि राज्यों के साधनों में केन्द्र का अंशदान बराबर बढ़ा है। केन्द्रीय हस्तान्तरण की कुल मात्रा प्रथम योजना से तृतीय योजना तक लगभग चौगुनी हो गई है। सबसे अधिक वृद्धि राजस्व में से दिये जाने वाले अनुदानों में हुई है जो राज्यों की बढ़ती हुई राजस्व आवश्यकताओं (revenue requirements) की सूचक है। ऋणों में भी काफी वृद्धि हुई है। करो में, सघीय उत्पादन शुल्कों के राज्य के भाग में सबसे अधिक वृद्धि हुई है। इसका कारण यह है कि विभाज्य उत्पादन शुल्कों की सूची में वस्तुओं की संख्या में वृद्धि हुई है। यह बात कि राज्य अधिकाधिक रूप से केन्द्र पर निर्भर होते जा रहे हैं, इस तथ्य से ही स्पष्ट है कि तृतीय योजना की अवधि में केन्द्र द्वारा राज्यों को हस्तान्तरित कुल साधन राज्यों के कुल व्यय के १२ प्रतिशत से भी ऊपर रहे।

## कुछ चुने हुए संदर्भ ग्रन्थ

- B. P. Adarkar : The Principles and Problems of Federal Finance.  
Taxation Enquiry Commission, Vol. I pp. 8-14.  
B. R. Misra : Indian Federal Finance.  
Baljit Singh : Federal Finance and Under-developed economy.

## UNIVERSITY QUESTIONS .

- १ सघीय वित्त-व्यवस्था से क्या आशय है? भारत में सघीय वित्त-व्यवस्था के उद्गम एवं विकास का संक्षेप में वर्णन कीजिए।  
What is meant by federal finance? Describe in brief the evolution of federal finance in India.
- २ भारत में सघीय वित्त के विकेन्द्रीकरण के इतिहास का संक्षेप में वर्णन कीजिए।  
Describe in brief the history of decentralised federal finance in India.
- ३ भारतीय स्वशासन अधिनियम, १९३५ की प्रमुख बातें बतलाइये।  
Mention the main elements of provincial Autonomy Act of 1935.
- ४ भारत में राजकीय भाग के साधन केन्द्रीय व राज्य सरकारों में किस प्रकार विभाजित होते हैं? क्या यह विभाजन सन्तोषप्रद है?  
How the financial resources are allocated between the centre and the states in India? Is it satisfactory?

## तालिका—१

केन्द्र सरकार द्वारा राज्यों को हस्तान्तरित किये जाने वाले साधन

(करोड़ रु० में)

| वर्ष  | अथवा योजना-द्वितीय योजना-तृतीय योजना | वार्षिक योजना (योग)            | १९६६-७०                            | १९७०-७१                          | १९७१-७२                       | १९७२-७३                       | १९७३-७४                        |
|---|--------------------------------------|--------------------------------|------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|
| बालू और पृथ्वीय खाते का राज्यों का कुल व्यय विभाजित कर (Shared Taxes)   | ३३३१६<br>३५२५<br>२१४८<br>६३७६        | ५८४५६<br>७१०१<br>७००४<br>१०३७६ | १०,७१६५<br>११६६०<br>१३०२६<br>२११५२ | ६६१२२<br>१२७६३<br>१३६६३<br>१४५२८ | ४०३६१<br>६२१७<br>५३६१<br>३६८३ | ४४६६१<br>७२५४<br>५७०१<br>३४६७ | ६३४६६<br>१०६६०<br>६५३६<br>७८६० |
| केन्द्र से मिलने वाले अनुदान केन्द्र से मिलने वाले ऋण राज्यों को हस्तान्तरित किये गये साधनों की कुल धनराशि कुल व्यय में प्रतिशत | १२०५२<br>३६०                         | २४४८४<br>४१७                   | ४६३०१<br>४३४                       | १६७२२<br>३७४                     | २२२५०<br>४१६                  | २८०५६<br>४४२                  | २४६८०<br>३६८                   |

५. भारत में केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों के बीच आय के साधनों के विभाजन के सम्बन्ध में संविधान के प्रावधानों का संक्षिप्त विवरण दीजिये।

Give a brief account of the constitutional provisions regarding the allocation of resources between the Central and State Government in India.

६. भारत में केन्द्र तथा राज्य सरकारों के वित्तीय सम्बन्धों की समीक्षा कीजिये।

Discuss the nature of inter government financial relations in Indian.

७. क्या यह सत्य है कि भारतीय संविधान में आय के अधिक लोचदार साधन केन्द्र के पास हैं जबकि कम लोचदार एवं न बढ़ने वाले साधन राज्यों के पास हैं? उदाहरणों सहित विवेचन कीजिए।

Is it fact that in the Indian constitution the centre retains more elastic resources of revenue whereas the states have been assigned less elastic and non expanding sources of revenue? Discuss with examples.

८. एक सभ में कराधान की शक्तियों का केन्द्र व राज्यों के बीच में वितरण आप किस प्रकार करेंगे? भारत में कराधान शक्तियों का वितरण क्या आपकी आवश्यकताओं को पूरा करता है।

How would you distribute the tax powers among the centre and the states in Federation? Does the distribution of tax powers in India meet your needs?



## भारतीय वित्त आयोग (Indian Finance Commission)

### प्रारम्भिक वित्त आयोग की आवश्यकता (Introduction-Need of Finance Commission)

जिसे भी देश में मधीय वित्त व्यवस्था के अन्तर्गत केन्द्र व राज्यों के मध्य साधनों के बँटवारा करना कोई सरल कार्य नहीं होता। कभी तो यह बँटवारा केन्द्र के पक्ष में हो जाता और कभी यह बँटवारा राज्यों के पक्ष में हो जाता है। यही गरी, कभी-कभी ऐसा भी होता कि राज्यों के बीच भी कुछ राज्यों के अधिक अनुकूल तथा कुछ के कम अनुकूल या प्रतिकूल में बँटवारा हो जाता है जिसके कारण राज्यों व केन्द्र के सम्बन्ध खराब हो जाते हैं फिर एक ही परिस्थितियों का आदर्श बँटवारा समय परिवर्तन तथा परिस्थितियों में परिवर्तन होने के कारण अनुपयुक्त अथवा अपर्याप्त सिद्ध हो सकता है। इस कठिनाई को दूर करने के लिए यद्यपि भारतीय संविधान में केन्द्र व राज्यों के बीच साधनों के बँटवारे के सम्बन्ध में विस्तृत प्रावधान रखे गये किन्तु फिर भी इस कार्य को अच्छे ढंग से करने के लिए वित्त आयोग की स्थापना का प्रावधान रखा गया है।

भारत में वित्त आयोग की स्थापना एवं उसके कार्य (Establishment of Finance Commission in India and its Functions) भारतीय संविधान धारा २६० में व्यवस्थाओं के अन्तर्गत, राष्ट्रपति को वित्त आयोग की नियुक्ति करनी होती है। यह कार्य संविधान के लागू होने के बाद दो वर्ष की अवधि में और उसके पश्चात् प्रत्येक पाँच वर्ष के अन्त में, अथवा यदि आवश्यक हो तो उससे पूर्व भी, वित्त आयोग की नियुक्ति करेंगे। इसके अध्यक्ष एक जन चार सदस्य होंगे। आयोग का कार्य यह निश्चित किया गया कि वह निम्न मामलों के सम्बन्ध में राष्ट्रपति को अपनी सिफारिशें प्रस्तुत करे—(१) सघ सघ राज्यों के बीच उन करो के निवर्त प्राप्तियों (net proceeds) का वितरण जो कि उनके बीच बाँटे जाने हैं, और ऐसी प्राप्तियों के प्रत्येक राज्य के हिस्से का निर्धारण, (२) उन सिद्धान्तों का निर्धारण, जिनके आधार पर स मरवार के राजस्व में से राज्यों को सहायक अनुदान दिये जा सकें, और (३) सघ तथा राज्यों के वित्तीय सम्बन्धों को प्रभावित करने समझौतों को जारी रखना एवं उनके आवश्यक सशोधन की सिफारिश करना; तथा (४) देश के वित्तीय हित में राष्ट्रपति द्वारा सूचित किये जाने पर किसी अन्य विषय पर विचार करना। आयोग की नियुक्ति का इस दृष्टि से भी भारी महत्व है क्योंकि इसके द्वारा सघ तथा राज्यों के वित्तीय सम्बन्धों में आवश्यकताओं तथा परिस्थितियों के अनुसार ही परिवर्तन सम्भव हो जाता है। संविधान की इस व्यवस्था से वित्तीय सम्बन्धों में जो लोच उत्पन्न हुआ है उसका महत्व कम नहीं है।

संविधान के लागू होने के पश्चात् से अब तक सरकार द्वारा छ' वित्त आयोगों की नियुक्तियाँ की जा चुकी हैं, अर्थात् सन् १९५१ में, १९५६ में, १९६० में, १९६४ में, १९६८ में और १९७२ में। छठे वित्त आयोग के अध्यक्ष श्री के० ब्रह्मानन्द रेड्डी थे।

### प्रथम वित्त आयोग (First Finance Commission)

भारत के राष्ट्रपति ने २२ नवम्बर १९५१ को श्री के० सी० नियोगी की अध्यक्षता में प्रथम वित्त आयोग (First Finance Commission) की नियुक्ति की जिसने ३१ दिसम्बर, १९५२ को अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की। आयोग ने राज्यों की इस माँग पर भी विचार किया कि केन्द्र द्वारा राज्यों को दिये जाने वाले अगदानों में वृद्धि होनी चाहिए और अपनी सिफारिशों तीन सिद्धान्तों पर आधारित की। प्रथम, केन्द्र की ओर से साधनों का अतिरिक्त स्थानान्तरण इस प्रकार होना चाहिए कि देश की प्रतिरक्षा तथा आर्थिक स्थिरता (economic stability) जैसे महत्वपूर्ण विषयों के सम्बन्ध में केन्द्र के उत्तरदायित्व को देखते हुए स्थानान्तरण का केन्द्र पर कोई अनुपित बोझ न पड़े और यह उस भार को उठा सके। दूसरे, राज्यों के बीच राजस्व के वितरण तथा सहायक अनुदानों के निर्धारण में सभी राज्यों के सम्बन्ध में एक से ही सिद्धान्त लागू किये जाने चाहिए। तीसरे, वितरण की योजना का उद्देश्य यह होना चाहिए कि विभिन्न राज्यों के बीच विद्यमान असमानताएँ दूर हो जायँ।

कर-आय का विभाजन तथा वितरण—आयोग ने सुझाव दिया कि आय-कर की निम्न प्राप्तियों में राज्यों का भाग ५० से ५५ प्रतिशत कर दिया जाना चाहिए। आयोग ने इस वृद्धि के दो कारण बताये। एक तो यह कि राज्यों की आवश्यकताएँ अब बढ़ गई हैं और दूसरे आय-कर की प्राप्तियाँ अब भाग 'ब' के राज्यों में भी बाँटी जानी थी। इन प्राप्तियों के ६ भाग का वितरण राज्यों की जनसंख्या के अनुसार और ६ भाग का वितरण राज्यों द्वारा किये जाने वाले कर-समूह के आधार पर किया जाना चाहिए। आयोग ने कहा कि कुल प्राप्तियों में प्रत्येक राज्य के प्रतिशत भाग का निर्धारण इसी आधार पर किया जाना चाहिए।

राज्यों को अधिन आय प्रदान करने की दृष्टि से, आयोग ने विभाजन के लिए तीन उत्पादन शुल्कों (excise duties) को चुना, अर्थात् तम्बाकू (सिगरेट आदि सहित), दियासलाई तथा वनस्पति तेलों पर उत्पादन शुल्क। ये वस्तुएँ आम तथा विस्तृत उपभोग की वस्तुएँ हैं और इनसे काफी ठोस एवं स्थिर आय प्राप्त होती है। आयोग ने सिफारिश की कि इन शुल्कों की निम्न प्राप्तियों का ४० प्रतिशत भाग राज्यों में बाँट दिया जाना चाहिए। प्रत्येक राज्य के भाग के निर्धारण के सम्बन्ध में जनसंख्या को आधार माना गया।

सहायक अनुदान (Grants-in-aid)—आयोग ने चार जूट उत्पन्न करने वाले राज्यों को जूट-निर्यात करके उनके भाग के बदले में अधिक अनुदान देने की सिफारिश की। इस सम्बन्ध में आयोग ने जिस धनराशि का सुझाव दिया, वह उस रकम पर आधारित थी जो कि जूट के सामान पर लगे निर्यात करके अपने भाग के रूप में उन्होंने १९४३ व १९५० के बीच प्राप्त की थी। आयोग ने मात राज्यों के लिए सामान्य सहायक अनुदानों की सिफारिश की। इन अनुदानों की राशि निर्धारण करते समय आयोग ने कई बातों को दृष्टिगत रखा, जैसे कि राज्यों की अजट सम्बन्धी आवश्यकताएँ, सामाजिक सेवाओं का स्तर, किसी राष्ट्रीय संस्था अथवा असाधारण प्रकृति के कार्य के सम्बन्ध में राज्यों पर डाला गया विशेष दायित्व अथवा भार और राष्ट्रीय महत्त्व के कुछ मुख्य कार्य। आयोग ने आठ राज्यों में प्राथमरी शिक्षा की सुविधाओं में वृद्धि करने के लिए विशेष अनुदानों की भी सिफारिश की।

सरकार द्वारा इन सिफारिशों को स्वीकार करने के परिणामस्वरूप, राज्यों को मिलने वाले केन्द्रीय अगदान में २१ करोड़ रु० की वृद्धि हुई। यह वृद्धि अन्ततः तो आय-कर के भाग द्वारा हुई और अन्ततः हुई अनुदानों द्वारा।

आयोग ने अपनी सिफारिशों ऐसे समय में की जबकि राज्यों की आवश्यकताएँ उनके राजस्व के स्रोतों के अनुपात से अधिक बढ़ रही थी। यह कारण था कि आयोग को केन्द्रीय

अंशदान बढ़ाना पड़ा। आयोग ने आय-कर के विभाजन के लिए जिस आधार (basis) को चुना, यह आवश्यक नहीं है कि वह सर्वोत्तम ही रहा हो, परन्तु किसी भी अन्य आधार को निश्चित करने के लिए पूर्ण पुरावा और ठोस प्रमाण नहीं थे, अतः समस्या का यही एक मात्र व्यावहारिक हल था। आयोग की सिफारिशों की इस आधार पर आलोचना की जा सकती है कि अधिक उदारता के साथ दिये गये सहायक अनुदान राज्यों को नये माधनों की कमी के प्रति हतोत्साहित और अपव्यय (waste) के लिये प्रोत्साहित करेंगे। तथापि, यहाँ हमें यह बात नहीं भूलनी चाहिए कि राज्यों की आवश्यकताओं तो बढ़ते हुए हैं (expanding nature) की थी किन्तु उनके आय के स्रोत अपेक्षाकृत लोचनीय थे, अतः इस स्थिति में केन्द्रीय अनुदान आवश्यक हो गये थे।

## द्वितीय वित्त आयोग (Second Finance Commission)

जून, १९५६ में श्री के. सन्धानम की अध्यक्षता में नियुक्त द्वितीय वित्त आयोग ने नवम्बर १९५६ में अपनी अन्तरिम रिपोर्ट (interim report) प्रस्तुत कर दी जिसमें कि अन्तरिम रिपोर्ट के आने तक केन्द्र से राज्यों को साधनों का स्थानान्तरण सरलता से किया जा सके। अन्तरिम रिपोर्ट में केवल कुछ ऐसे न्यूनतम परिवर्तनों का सुझाव दिया गया जो राज्यों का पुनर्गठन होने के कारण तथा जम्बू व बम्बोर का भारत के साथ वित्तीय एकीकरण होने के कारण आवश्यक हो गये थे। १९५७ में आयोग ने अपनी अन्तिम रिपोर्ट (final report) प्रस्तुत की। सरकार द्वारा रिपोर्ट के सम्बन्ध में किये गये निर्णय तन् १९५७-५८ के वित्तीय वर्ष में लागू कर दिये गये।

**करों का वितरण**—जिन करों के वेटबारे के सम्बन्ध में आयोग से सिफारिशें देने की कहा गया था, वे थे आय-कर, मधीय उत्पादन शुल्क, अस्ति कर, रेल शिपों पर कर और राज्यों द्वारा लगाए जाने वाले विभिन्न कर के बदले में कुछ वस्तुओं पर लगाये गये अतिरिक्त उत्पादन-शुल्क।

आय-कर के सम्बन्ध में आयोग ने सिफारिश की कि इसकी निम्न प्राप्ति में से राज्यों को मिलने वाला भाग ५५ प्रतिशत में बढ़ाकर ६० प्रतिशत कर दिया जाना चाहिए। राज्यों में वितरित की जाने वाली निम्न प्राप्ति का १० प्रतिशत भाग तो कर-संग्रह के आधार पर और ६० प्रतिशत भाग जनसंख्या के आधार पर बाँटने का प्रस्ताव रखा गया। आयोग का विचार था कि जनसंख्या ही वितरण का एक मात्र आधार होना चाहिए परन्तु यह परिवर्तन शर्त-शर्त होना चाहिए। आयोग द्वारा राज्यों के प्रतिशत निर्धारित कर दिये गये।

मधीय उत्पादन शुल्कों के सम्बन्ध में, आयोग ने सघ तथा राज्यों के बीच बाँटे जाने वाले उत्पादन-शुल्कों की सूची में कुछ वस्तुओं और बढ़ा दी। बढ़ाई जाने वाली वस्तुओं में चीनी, चाय, काफी, कागज तथा वनस्पति के अनावश्यक तेल। उत्पादन करों की प्राप्ति में राज्यों के भाग को बढ़ाकर २५ प्रतिशत करने की सिफारिश की गई। आयोग ने कहा कि राज्यों के भाग का प्रतिशत बढ़ाने से उन्हें जो क्षति हुई है, विभाज्य उत्पादन-शुल्कों की सहाय में वृद्धि होने में उस क्षति में भी अधिक पूर्ति राज्यों को प्राप्त हो जायेगी। आयोग ने सिफारिश की कि इन करों के राज्यों के हिस्से का ६० प्रतिशत भाग तो जनसंख्या के आधार पर बाँटा जाना चाहिए और शेष का उपभोग समायोजन अथवा सभी क्षेत्रों के लिए करना चाहिए।

भूतल में अस्ति कर (estate duty) सन् १९५२ में लगाया गया था। सविधान के उपलब्ध के अनुसार, यह कर सघ सरकार द्वारा लगाया जाना था और उसी के द्वारा संग्रह किया जाना था किन्तु उसकी प्राप्ति राज्यों को सौंप दी जाती थी। विधान के बनने तक, इस कर की निम्न प्राप्ति (net proceeds) राज्यों के बीच उसी अनुपात में दी जाती थी जिस अनुपात में आय-कर का राज्यों का भाग बाँटा जाता था। आयोग ने इसके वितरण पर विचार किया और सिफारिश की कि इस कर की निम्न प्राप्ति का १ प्रतिशत भाग तो सघ अस्ति क्षेत्रों (union territories) को सौंप दिया जाना चाहिए। शेष प्राप्ति के वितरण के आधार के रूप में आयोग ने यह कहा कि यह कर अचल (immovable) तथा चल (movable) दोनों ही प्रकार की सम्पत्ति पर लगाया जाता है। उक्त इन दोनों के बीच कर की प्राप्ति उन सभी सम्पत्तियों के कुल मूल्य

सिद्धान्त (insurance theory of taxation) को संकुचित सीमाओं में बिलीन हो गया था।<sup>१</sup> रिकार्डों ने सरकारी व्यय को इतना व्यय तथा अनुपयोगी माना कि उसने लाभ अथवा हितानुसार दृष्टिकोण को पूर्णतया उपेक्षा की। अन्य अधिकांश यूरोपीय लेखकों का भी यही रवैया रहा।

हितानुसार सिद्धान्त तथा बाद के लेखक (Benefit Principle and later Writers):

१९वीं शताब्दी के अन्त में, यूरोपीय लेखकों ने ही हितानुसार सिद्धान्त को फिर से जीवन प्रदान किया। अब करो को सरकारी सेवाओं के बदले में दी जाने वाली एक कीमत माना जाने लगा और इस बात को साधनों में कुशल बँटवारे की एक शर्त माना जाने लगा कि करो के रूप में अदा की जाने वाली कीमत का निर्धारण प्राप्त किये जाने वाले लाभों के अनुसार किया जाए। कुछ लेखकों के अनुसार, चूँकि सरकारी सेवाओं के द्वारा साधन गैर-सरकारी उपयोगों से हटा लिये जाते हैं अतः बजट के कर तथा व्यय, दोनों ही पक्षों का निर्धारण समुक्त रूप से किया जाना चाहिये। अन्यथा यह बताना सम्भव नहीं होगा कि सरकारी सेवाओं से जो लाभ प्राप्त किये गये हैं वे उन हानियों के बराबर भी हैं या नहीं जो कि अन्य आवश्यकताओं के असंतुष्ट रहने के कारण हुईं हो। इन मानों में, राजस्व तथा व्यय की प्रक्रिया (revenue expenditure process) सामान्य सन्तुलन (general equilibrium) की वास्तव्य की पद्धति (Walrasian system) का एक अंग बन जायेगी।

कुछ अन्य लेखकों जैसे कि मेजोला (Mazzola) ने यह तर्क प्रस्तुत किया कि प्रत्येक उपभोक्ता से यह माँग की जानी चाहिए कि वह उस सीमान्त उपयोगिता (marginal utility) के बराबर कीमत अवश्य अदा करे जो कि वह सरकारी अधिकारियों द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवा से व्यक्तिगत रूप से प्राप्त करता हो। मेजोला (Mazzola) के अनुसार, सरकारी सेवाओं के मूल-निर्धारण की रीति उस रीति से भिन्न होनी चाहिये जो कि प्राइवेट रूप में बाजार में वस्तुओं के खरीदने के सम्बन्ध में अपनाई जाती है। यदि सरकारी सेवाएँ भी सभी को एक ही कीमत पर दे दी गईं, तो कुछ उपभोक्ता यह अनुभव करेंगे कि यह कीमत उस सीमान्त उपयोगिता से अधिक है जो कि उन्होंने उन सेवाओं से प्राप्त की है। अतः सरकारी सेवाएँ विभिन्न व्यक्तियों को भिन्न-भिन्न कीमतों पर उपलब्ध करानी होंगी। सार्वजनिक अथवा राजदत्त के प्रसिद्ध इटालियन लेखक डी० मार्को (De viti Marco) का विश्वास था कि राज्य तथा नागरिकों के बीच विनिमय अथवा आदान-प्रदान का सम्बन्ध (exchange relationship) अर्थात् एक ओर नागरिक सरकार को कर अदा करने के अपने कर्तव्य का पालन करते हैं और दूसरी ओर राज्य नागरिकों के लिये सामान्य सरकारी सेवाओं की व्यवस्था के अपने कर्तव्य का पालन करता है। हितानुसार सिद्धान्त के आधुनिक दृष्टिकोणों में निहित मूलभूत विचार यही है कि कर एक प्रकार की कीमत (price) है और इसका निर्धारण इस तरह किया जाना चाहिए कि उपभोक्ता को सरकारी तथा गैर-सरकारी सेवाओं के लिये दी गई अदायगी से प्राप्त सन्तुष्टि अधिकतम की जा सके।

### हितानुसार सिद्धान्त का मूल्यांकन (Assessment of Benefit Principle)

हितानुसार सिद्धान्त के गुण (Merits of Benefit Principle) :

हितानुसार सिद्धान्त का मूलभूत गुण यह है कि यह इस मान्यता (assumption) पर आधारित है कि सरकारी सेवाओं द्वारा प्रदान किये जाने वाले लाभ उन करो को न्यायोचित ठहराते हैं जो कि उन सेवाओं के लिए अदा किये जाते हैं। दूसरे, हितानुसार सिद्धान्त के बजट के आय और व्यय, दोनों ही पक्षों पर समुक्त रूप से विचार करता है और इस प्रकार, सरकारी सेवाओं तथा करो के हिस्सों (tax shares), दोनों का निर्धारण साथ ही साथ कर देता है। तीसरे, हितानुसार कराधान उन मामलों में लागू होता है जिनमें कि व्यक्तियों द्वारा प्राप्त किये गये लाभों को मापा जा सके। उदाहरण के लिए, राइको का उपयोग करने वालों पर पेट्रोल कर, पुलिस व्यय के लिए स्थानीय सम्पत्ति कर, अग्नि-सुरक्षा (fire protection) जलकल सेवाओं (sewage services) की वित्तीय व्यवस्था के लिये स्थानीय सार्वजनिक निर्माण कर।

<sup>१</sup> Musgrave op cit p. 68 "The constructive nucleus of the benefit principle that the citizen must choose and pay for whatever public services he wishes to obtain, was lost in the narrow confines of an insurance theory of taxation."

सिफारिशों पर सरकार द्वारा की गई कार्यवाही—आयोग की सिफारिशों के अनुसार राज्यों की प्रतिवर्ष १४० करोड़ रु० के स्थानान्तरण की व्यवस्था की गई जिसमें १०० करोड़ रु० के भाग के रूप में और ४० करोड़ रु० अनुदानों के रूप में थे। अधिकारान्तरण (devolution) तथा सहायक अनुदानों के सम्बन्ध में आयोग की सभी सिफारिशें सरकार द्वारा स्वीकार कर ली गईं और उनके सम्बन्ध में समुचित कार्यवाही भी की गई। विन्तु राज्यों को दिये जाने वाले सघीय कर्जों के सम्बन्ध में दी गई आयोग की सिफारिशें स्वीकार नहीं की गईं। सरकार ने कर्जों की अदायगियों को स्पष्ट करने से सम्बन्धित ऋणों के एकीकरण की आपाण की योजना को इस आधार पर अस्वीकृत कर दिया कि इससे सरकार के पास उपलब्ध साधनों की कमी हो जायेगी जिससे वह जागे और ऋणों के रूप में राज्यों को यथेष्ट सहायता न दे सकेगी। सरकार ने आयोग का वह प्रस्ताव भी अस्वीकार कर दिया जिसमें कहा गया था कि सभी प्रकार के ऋणों पर एक समान ब्याज की दरें लागू की जायें।

### तृतीय वित्त आयोग (Third Finance Commission)

दिसम्बर, १९६० में, श्री ए० के० चन्दा की अध्यक्षता में तृतीय वित्त आयोग की स्थापना हुई। दिसम्बर १९६२ में आयोग ने सरकार को अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की। भारत सरकार ने तृतीय वित्त आयोग की लगभग सभी सिफारिशें स्वीकार कर लीं।

आय-कर—आयोग ने सिफारिश की कि आय-कर की निम्न प्राप्तियों का ६६ $\frac{2}{3}$  भाग राज्यों में बाँट दिया जाना चाहिए। आयोग ने सघ शासित क्षेत्रों में बाँटे जाने वाले करो की निम्न प्राप्तियों की मात्रा भी एक प्रतिशत से बढ़ाकर २३ प्रतिशत कर दी। राज्यों के बीच आय-कर की निम्न प्राप्तियों के वितरण के सम्बन्ध में आयोग का यह विचार था कि जहाँ जनसंख्या मुख्य तत्व बना रहना चाहिए, वहाँ कर-संग्रह के तत्व को द्वितीय वित्त आयोग द्वारा सिफारिश की अपेक्षा अधिक महत्व दिया जाना चाहिए। आयोग द्वारा इस निष्कर्ष पर पहुँचने के दो कारण थे : (१) विभाज्य कोष (divisible pool) से कम्पनियों द्वारा अश्र किये जाने वाले आय-कर के पृथक् हो जाने के कारण (जिसका अधिकांश भाग अखिल भारतीय स्रोत की आम से प्राप्त होता था), जब आय-कर स्थानीय स्रोत की आमदनियों में से पहले की अपेक्षा अधिक प्रतिशत में प्राप्त किया जाता था; और (२) औद्योगिक राज्यों को, जहाँ कि आय-कर का संग्रह अधिक मात्रा में किया जाता है, प्रशासनिक तथा सामाजिक सेवाओं पर अपेक्षाकृत अधिक व्यय करना पड़ता है, अतः यह आवश्यक है कि उनको कर-प्राप्तियों का अधिक भाग दिया जाए। (इसी कारण आयोग ने प्रथम आयोग द्वारा प्रतिपादित सूत्र (formula) को ही पुनः प्रतिष्ठित करते हुए कहा कि आय-कर वितरण ८० प्रतिशत तो जनसंख्या के आधार पर किया जाना चाहिए और २० प्रतिशत कर-संग्रह के आधार पर।

सघीय उत्पादन शुल्क—आयोग ने विभाज्य कोष की उत्पादन शुल्क लगाये जा सकने योग्य पदार्थों की सूची को विस्तृत करने पर विचार किया। आयोग के अनुसार ऐसा करना एक तो इसलिये आवश्यक था क्योंकि आय कर के विभाज्य कोष में कमी हो गई थी और दूसरे इसलिये क्योंकि दो क्रमिक योजनाओं के बड़े हुए राजस्व व्यय के कारण राजस्व के घाटे की पूर्ति के लिए राज्यों की सहायता की आवश्यकता थी। आयोग का मत था कि नियोजन की प्रक्रिया (planning process) के कारण राज्यों में साधनों की कमी हो गई थी और कुछ वर्षों तक प्रत्येक अगली योजना के साथ यह कमी और बढ़ती थी। अब इस बात की स्पष्ट आवश्यकता थी कि सघीय उत्पादन शुल्कों के अधिकारान्तरण (devolution) में वृद्धि की जाए। आयोग ने सुझाव दिया कि यह कार्य सभी उत्पादन शुल्कों की प्राप्तियों में राज्यों के भाग की वृद्धि करके किया जाना चाहिए। अतः आयोग ने विभाज्य कोष के उत्पादन शुल्क लगाये जा सकने योग्य पदार्थों की संख्या ३ से बढ़ाकर ३५ कर दी। इनमें उन सभी पदार्थों को सम्मिलित कर लिया गया जिन पर सन् १९६०-६१ में कर लगाये गये थे। मोटर ट्रिप्ट पर लगाये जाने वाले कर को भी इससे अलग रखा गया क्योंकि इसकी प्राप्तियों के एक भाग को विशिष्ट उद्देश्य अनुदान के रूप में बाँटने की सिफारिश की गई थी। आयोग ने विभाज्य कोष में राज्यों के भाग की २५ प्रतिशत से घटाकर

के अनुपात में बाँट दी जानी चाहिए जिन पर कि उस वर्ष कर-निर्धारण किया गया हो। इस प्रकार, अचल सम्पत्ति से होने वाली प्राप्तियों का भाग राज्यों में प्रत्येक राज्य में स्थित सम्पत्ति के कुल मूल्य के अनुपात में बाँटा जाना था। शेष भाग को राज्यों के बीच उनकी जनसंख्या के आधार पर बाँटने का सुझाव दिया गया।

रेल किराये पर कर के सम्बन्ध में, आयोग ने सुझाव दिया कि प्रत्येक राज्य के अन्दर रेलों की वास्तविक सवारी यात्रा (actual passenger travel) को ही राज्यों के बीच कर की निबल प्राप्तियों के वितरण का आधार बनाना चाहिए। चूँकि सवारी यात्रा के राज्यानुसार सही आँकड़े उपलब्ध नहीं थे अतः आयोग ने कुछ पूर्व-धारणाओं (assumptions) के आधार पर इन आँकड़ों का अनुमान लगाया और उनके आधार पर कुल निबल प्राप्तियों में राज्यों के प्रतिशत निर्धारित कर दिये। सघन आसित क्षेत्रों के लिए निबल प्राप्तियों का १/३ प्रतिशत भाग निर्धारित किया गया।

**सहायक अनुदान—**आयोग ने जूट उत्पन्न करने वाले राज्यों को जूट निर्यात-कर के भाग के बढ़ने में दिये जाने वाले अनुदानों में किसी परिवर्तन का सुझाव नहीं दिया, हाँ राज्यों के पुनर्गठन के कारण बिहार से पश्चिमी बंगाल में कुछ क्षेत्रों का स्थानान्तरण होने के फलस्वरूप बाद में इन दोनों राज्यों के अनुदानों में कुछ हेर-फेर अवश्य किया गया। सन् १९५६-६० के अन्त में, ये अनुदान स्वयं ही समाप्त हो जाने थे और आयोग ने अधिकारान्तरण की अपनी योजना में इस बात की उपयुक्त व्यवस्था भी की थी।

आयोग ने राज्यों को पहले के मुकामों पर अधिक सहायक अनुदान देने की सिफारिश की। आयोग ने इस वृद्धि का कारण यह बताया कि पहले जब अनुदानों की मात्रा का निर्धारण किया गया था तब राज्यों की विनाश की आवश्यकताओं का पूरी तरह ध्यान नहीं रखा गया था। आयोग ने सन् १९५७-५८ से १९६१-६२ तक के अगले पाँच वर्षों के लिए ग्यारह राज्यों के लिए अलग-अलग अनुदान निर्धारित किये। इस अवधि के लिए कुल अनुदानों की मात्रा १८७ करोड़ रु० से ऊपर निर्धारित की गई। बम्बई, मद्रास तथा उत्तर प्रदेश के लिए किन्हीं अनुदानों की सिफारिश नहीं की गई क्योंकि यह समझा गया कि प्रस्तावित अधिकारान्तरण की योजना (scheme of devolution) के अन्तर्गत इन राज्यों को नर-आय का जो भाग दिया जा रहा था वह उनके चालू (current) तथा योजना-यय की पूर्ति के लिए पर्याप्त था।

**राज्यों को दिये जाने वाले सघीय कर्जों—**आयोग ने कहा गया था कि वह राज्यों को दिये जाने वाले सघीय कर्जों के सम्बन्ध में भी अपनी सिफारिशें प्रस्तुत करें। स्वतन्त्रता के पश्चात् ११ वे कर्ज उल्लेखनीय रूप से बढ़ते रहे हैं। ऐसे कर्जों की मात्रा १५ अगस्त १९४७ की ४४ करोड़ रु० थी जो कि बढ़कर ३१ मार्च १९५१ को १९५ करोड़ रु० और ३१ मार्च १९५५ को लगभग ८०० करोड़ रु० हो गई। व्याज की दरें १ से लेकर ५ प्रतिशत तक थीं। कुछ कर्ज व्याज मुक्त भी थे। आयोग ने सिफारिश की कि व्याज-मुक्त कर्जों (interest free loans) के सम्बन्ध में कोई रद्दी-बदल नहीं होनी चाहिए। विस्थापितों को उनके पुनर्वास के लिए जो कर्ज दिये गये थे, उनके सम्बन्ध में आयोग ने सिफारिश की कि १ जून १९५७ से राज्य केन्द्र को केवल वही धनराशियाँ वापिस करें जो कि वे विस्थापित व्यक्तियों (displaced persons) से मूलधन तथा व्याज के रूप में (उस दिन तक के पिछले बकाया सहित) वसूल करें। अन्य कर्जों के लिए ३ प्रतिशत की दर से व्याज लिया जाना चाहिए। आयोग ने राज्यों के कर्जों के पुनर्गठन तथा पुस्तिकरण (rationalisation) की सिफारिश की, जिसके फलस्वरूप समुक्त रूप में सभी राज्यों के व्याज-खर्च में ५ करोड़ रु० बचत की गयी होगी। भविष्य के लिए, आयोग ने सुझाव दिया कि किसी भी राज्य को वर्ष में केवल दो प्रकार के कर्ज दिये जाने चाहिए, अर्थात् दीर्घावधि कर्ज (long-term loan) और मध्यावधि कर्ज (medium-term loan)। व्याज की दर का निर्धारण ८ अंश से सभी सघीय उधारों की लागत का अनुमान लगाकर किया जाना चाहिए। आयोग ने सुझाव दिया कि राज्यों को वित्तीय वर्षों की अवधि में नियमित रूप में कर्ज नहीं दिये जाने चाहिए बल्कि केवल अवसोपाय उधार (ways and means advance) ही दिये जाने चाहिए जो कि वर्ष के अन्त में ऊपर बताये गये दो कर्जों के रूप में परिवर्तित किये जा सकते हैं।

**संघीय उत्पादन शुल्क**—तृतीय आयोग ने उत्पादन शुल्क लगने योग्य ऐसे पदार्थों की सख्या बढ़ाकर ४५ कर दी थी जिनकी प्राप्तिराशियाँ केन्द्र तथा राज्यों के बीच बाँटी जानी थी। चतुर्थ आयोग ने दस सख्या में आये और वृद्धि की और सिफारिश की कि वे समस्त संघीय उत्पादन-शुल्क जो वर्तमान में उगाहे जा रहे हैं (नियामक शुल्को, विशिष्ट उत्पादन शुल्को तथा ऐसे शुल्को तथा उप-करो को छोड़कर जो विगेष कार्यों के लिए नियत कर दिये गये हों) तथा वे भी जिनके आगामी पाँच वर्षों में उगाहे जाने की सम्भावना है, केन्द्र तथा राज्यों के बीच बाँटे जाने चाहिए। आयोग ने निश्चय किया कि बाँटे जाने वाले उत्पादन-शुल्को में राज्यों का हिस्सा निम्न प्राप्तिराशियों का २० प्रतिशत रहना चाहिए। उत्पादन-शुल्को की प्राप्तिराशियों को राज्यों के बीच बाँटे जाने के सम्बन्ध में, चतुर्थ आयोग ने सुझाव दिया कि राज्यों के भाग का वितरण ८० प्रतिशत जनसंख्या के आधार पर और २० प्रतिशत आयिक एवं सामाजिक पिछड़ेपन के आधार पर किया जाना चाहिए। इस सम्बन्ध में जिन बातों का आर्थिक एवं सामाजिक पिछड़ेपन का सूचक माना गया, वे ये हैं, कृषि उत्पादन का प्रति व्यक्ति मूल्य, निर्माण से प्रति व्यक्ति मूल्य में होने वाली वृद्धि, कुल जनसंख्या में कर्मचारियों एवं मजदूरों का प्रतिशत आदि।

**संघीय उत्पादन-शुल्को तथा विक्री करों के सम्बन्ध**—आयोग से कहा गया था कि वह निम्न पदार्थों पर लगे करों का राज्यों के बीच बँटवारा होता है उनके उत्पादन, उपभोग तथा निर्यात पर लगने वाले राज्यों की विक्री कर तथा संघीय उत्पादन-शुल्को की सम्मिलित बाधता (combined incidence) के प्रभाव का पता लगाये। इसके अनिश्चित, आयोग से यह भी कहा गया था कि ऐसे पदार्थों पर राज्यों के विक्री कर में यदि आयोग द्वारा उल्लिखित सीमा से अधिक वृद्धि हो जाए तो संघीय उत्पादन-करो के राज्यों के हिस्से में क्या जाने वाल हैर-फेर के सम्बन्ध में, यदि कोई आवश्यक हो तो, अपनी सिफारिशें प्रस्तुत करें। आयोग ने अनुभव किया कि इस जाँच से सम्बन्ध पर्याप्त बाँकड़े उपलब्ध न होने के कारण उत्पादन, उपभोग तथा निर्यात पर इन करों में होने वाली किसी भी वृद्धि के प्रभाव का पता नहीं लगाया जा सकता था। इसी कारण एक ऐसे सूत्र (formula) का सुझाव देने का प्रश्न भी उत्पन्न नहीं हुआ जिसमें संघीय उत्पादन-शुल्को में ली दिये जाने वाले राज्यों के भाग में हैर-फेर की तथा उच्चतम सीमा नियत करने की व्यवस्था हो।

**आस्ति-कर (Estate duty)**—आयोग ने सिफारिश की कि आस्ति करों की प्राप्तिराशियों का २ प्रतिशत भाग केन्द्र शासित क्षेत्रों को सौंप दिया जाना चाहिए और शेष का वितरण राज्यों में उसी आधार पर कर दिया जाना चाहिए जिस प्रकार कि पहले होता था। द्वितीय वित्त आयोग ने इस सम्बन्ध में यह आधार प्रस्तुत किया था कि कर की कुल वितरण-योग्य प्राप्तिराशियाँ अचल तथा चल सम्पत्ति (immovable and movable property) के बीच उन सभी सम्पत्तियों के कुल मूल्य के अनुपात में बाँटे दी जानी चाहिए जिन पर कि उस वर्ष कर-निर्धारण किया गया हो। इस प्रकार अचल सम्पत्ति में होने वाली प्राप्तिराशियाँ राज्यों के बीच प्रत्येक राज्य में स्थित अचल सम्पत्ति के कुल मूल्य (gross value) के अनुपात में बाँटी जानी थी।

**रेल किराये पर कर के बदले में अनुदान**—आयोग ने कहा कि १२५० करोड़ रु० के प्रतिवर्ष मिलने वाले तदर्थ अनुदान (ad-hoc grants) का राज्यों के बीच वितरण प्रत्येक राज्य में रेल-पथ की लम्बाई के आँकड़ों के आधार पर तथा सन् १९६४ में समाप्त होने वाले तीन वर्षों के यात्री-यातायात (उपनगरीय रेल यातायात को छोड़कर) में होने वाली वार्षिक औसत कमाई (annual average earnings) के आधार पर किया जाना चाहिए।

**सहायक अनुदान**—सन् १९६६-६७ से १९७०-७१ तक के लिए विभिन्न राज्यों की राजस्व-प्राप्तिराशियाँ तथा योजनाएँ व्यय (non plan expenditure) का निर्धारण करने के पश्चात् और विभिन्न करो तथा शुल्को में से मिलने वाले उनके भागों की धनराशियों का हिसाब लगाने के बाद, आयोग ने यह पाया कि इस अवधि में दस राज्यों की कुल ६१० करोड़ रु० का घाटा रहेगा। अतः आयोग ने, सविधान की धारा २७५ के अधीन, घाटे के ५ भाग के बराबर १२२ करोड़ रु० के वार्षिक अनुदानों की सिफारिश की।

२० प्रतिशत कर दिया। प्रत्येक राज्य के हिस्से का निर्धारण करने के सम्बन्ध में आयोग ने जहाँ जनसंख्या की ही वितरण का मुख्य आधार माना, वहाँ कुछ अन्य ऐसे तत्वों को भी दृष्टिगत रखा जैसे कि राज्य की सापेक्षिक वित्तीय कमजोरियाँ, अब तक हुए विकास के स्तरों में पाई जाने वाली असमानताएँ और परिगणित जाति व परिगणित जनजातियों तथा पिछड़े वर्गों का जनसंख्या में प्रतिशत।

**आस्ति कर (Estate duty)**—आयोग ने आस्ति कर के वितरण से सम्बन्धित उस सिद्धान्त में किसी भी प्रकार का परिवर्तन करने का प्रस्ताव नहीं किया जो कि द्वितीय वित्त आयोग द्वारा सुझाया गया था।

**सहायक अनुदान**—आयोग ने महाराष्ट्र को छोड़कर अन्य सभी राज्यों को सहायक अनुदान के रूप में कुल ११० करोड़ रु० के वार्षिक भुगतान की सिफारिश की। आयोग ने अनुभव किया कि इन अनुदानों के द्वारा राज्य अपनी-अपनी योजनाओं के राजस्व भाग के एक अंश की पूर्ति के लिए आवश्यक धन के विषय में आश्वस्त हो जायेंगे और उनको अपने प्रशासन में स्वायत्तता (autonomy) तथा लचीलापन अधिक मात्रा में प्राप्त हो सकेगा। आयोग ने यह भी सिफारिश की कि १९६२ से १९६६ तक के चार वर्षों की अवधि में, संचार साधनों के विकास के लिये विशिष्ट उद्देश्य अनुदान के रूप में, दस राज्यों के बीच प्रति वर्ष ६ करोड़ रु० बाँटा जाए। यह राशि मोटर पर लगाये गये करो की प्राप्तियों की लगभग २० प्रतिशत थी।

### चतुर्थ वित्त आयोग (Fourth Finance Commission)

श्री पी० वी० राजमन्नार की अध्यक्षता में गठित चतुर्थ वित्त आयोग ने अगस्त, १९६५ में भारत सरकार के समक्ष अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत कर दी। आयोग से कहा गया था कि वह ऐसे सिद्धान्तों का निर्धारण करे जिनके आधार पर कि राज्यों के बीच पूर्णतः अथवा अंशतः बाँटे जाने वाले विभिन्न सघीय करों की प्राप्तियों के वितरण का हिसाब लगाया जा सके। इसके अतिरिक्त आयोग से कहा गया कि वह, जिन पदार्थों पर सरे करों का केन्द्र तथा राज्यों के बीच बाँटवारा होता है उनके उत्पादन, उपभोग अथवा निर्यात पर लगने वाले सघीय उत्पादन करों तथा राज्य विनी करों की सम्मिलित वास्तुता (combined incidence) का अध्ययन करे और ऐसे पदार्थों पर राज्यों के विनी कर में यदि आयोग द्वारा उल्लिखित सीमा से अधिक वृद्धि हो जाए तो सघीय उत्पादन-करों के राज्यों के भाग में किये जाने वाले परिवर्तनों का सुझाव दे, यदि ऐसे परिवर्तन आवश्यक हों तो। राज्यों को दिये जाने वाले सहायक अनुदानों के सम्बन्ध में आयोग से कहा गया कि वह अन्य बातों के अलावा इन बातों पर भी विचार करे। कोई अतिरिक्त व्यय, जिसको राज्यों पर शून्यों की व्यवस्था के लिए ढाले जाने की सम्भावना हो और आस्ति कर की प्राप्तियों की (आयोग द्वारा निर्धारित सीमा से) अधिक मात्रा की धनराशि में से एक निधि (fund) का निर्माण करना जिसके द्वारा राज्य केन्द्रीय सरकार को अपने श्रृणों की वापिस अदायगी कर सके।

**आय-कर**—आमदनिर्वा की प्राप्तियों में अपने भागों के सम्बन्ध में, राज्यों ने यह माँग की कि इसमें ठोस वृद्धि की जानी चाहिए और वाय के करों की प्राप्तियों में उनका आय भाग ६६.३ के वर्तमान स्तर से अधिक होना चाहिए। राज्यों ने यह तर्क प्रस्तुत किया कि सन् १९५८ के आय-कर अधिनियम से कम्पनियों द्वारा अदा किये जाने वाले आय-कर में जो पुनः वर्गीकरण किया गया है उसका विभाज्य कोष की वृद्धि की दर पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा है। पिछले १२ वर्षों में निगम-कर के संग्रह (collections) में जहाँ ६ गुनी वृद्धि हुई थी, वहाँ विभाज्य कोष (divisible pool) की वृद्धि केवल ५० प्रतिशत ही थी। आयोग ने इन विचारों से सहमति प्रकट की और सिफारिश की कि विभाज्य कोष में से राज्यों को दिया जाने वाला आय-कर का भाग बढ़ाकर ७५ प्रतिशत कर दिया जाना चाहिए। राज्यों के आय-कर के हिस्से को उनके बीच बाँटने वाले सिद्धान्तों के सम्बन्ध में कुछ निश्चितता एवं स्थायित्व लाने के उद्देश्य से आयोग ने निश्चय किया कि आय कर प्राप्तियों के विभाज्य कोष में प्रत्येक राज्य के भाग का निर्धारण करने के लिए प्रथम तथा तृतीय वित्त आयोग द्वारा सुझाये गये सूत्र (formula) को ही बनाये रखा जाय, अर्थात् = ० प्रतिशत जनसंख्या के आधार पर और २० प्रतिशत कर-संग्रह के आधार पर।



(व) १९६७-६८ तथा १९६८-६९ के दो वर्षों में कोई विशेष परिवर्तन नहीं है।

(ग) १९६६-७० से १९७३-७४ के वर्षों में शुद्ध आय का बँटवारा निम्न प्रकार से किया जाना चाहिए—(i) २६% केन्द्रीय प्रशासित राज्यों में, तथा (ii) ७५% राज्यों में।

(द) राज्यों के बीच बँटवारे के सम्बन्ध में इस आयोग ने द्वितीय वित्त आयोग की भांति १०% सघट तथा ९०% जनसंख्या के आधार निम्न प्रतिशत के अनुसार बाँटने के सम्बन्ध में फैसला किया।—

तालिका—२

| राज्य का नाम      | प्रतिशत | राज्य का नाम          | प्रतिशत |
|-------------------|---------|-----------------------|---------|
| (१) उत्तर प्रदेश  | १६.०१   | (११) केरल             | ३.८३    |
| (२) महाराष्ट्र    | ११.३४   | (१२) उड़ीसा           | ३.७५    |
| (३) बिहार         | ९.९९    | (१३) आसाम             | २.६७    |
| (४) पश्चिमी बंगाल | ९.११    | (१४) पंजाब            | २.५५    |
| (५) तमिलनाडु      | ८.१८    | (१५) हरियाणा          | १.७३    |
| (६) आन्ध्र प्रदेश | ८.०१    | (१६) जम्मू और काश्मीर | ०.७६    |
| (७) मध्य प्रदेश   | ७.०९    | (१७) नागालैण्ड        | ०.०८    |
| (८) मैसूर         | ५.४०    |                       |         |
| (९) गुजरात        | ५.१३    |                       |         |
| (१०) राजस्थान     | ४.३४    |                       |         |

## (२) केन्द्रीय उत्पादन शुल्क सम्बन्धी सिफारिशें

पाँचवें आयोग में केन्द्रीय उत्पादन शुल्क के वितरण के सम्बन्ध में निम्नलिखित सिफारिशें की —

(i) १९६६-७० से १९७३-७४ के इन पाँच वर्षों में सम्पूर्ण वस्तुओं पर प्राप्त उत्पादन शुल्क की शुद्ध आय में से २०% राज्यों की देय होगा।

(ii) राज्यों के मध्य इस उत्पादन-शुल्क का वितरण निम्न प्रतिशत में होगा।—

तालिका—३

| राज्य का नाम      | प्रतिशत | राज्य का नाम         | प्रतिशत |
|-------------------|---------|----------------------|---------|
| (१) उत्तर प्रदेश  | १८.८२   | (१०) मैसूर           | ४.६५    |
| (२) बिहार         | १३.८१   | (११) केरल            | ४.२८    |
| (३) मध्य प्रदेश   | ८.४८    | (१२) गुजरात          | ४.१७    |
| (४) महाराष्ट्र    | ७.९३    | (१३) आसाम            | २.५१    |
| (५) आन्ध्र प्रदेश | ७.१५    | (१४) पंजाब           | २.१७    |
| (६) पश्चिमी बंगाल | ६.८४    | (१५) हरियाणा         | १.४६    |
| (७) तमिलनाडु      | ६.५०    | (१६) जम्मू व काश्मीर | १.१२    |
| (८) राजस्थान      | ५.२८    | (१७) नागालैण्ड       | ०.०८    |
| (९) उड़ीसा        | ४.७२    |                      |         |

**सामान्य टिप्पणियाँ—**आयोग ने अन्य अनेक मामलों के सम्बन्ध में अपनी सामान्य टिप्पणियाँ दी। आयोग ने सुझाव दिया कि समान हित के वित्तीय मामलों पर विचार करने के लिए सब तथा राज्यों के बीच अधिक सम्पर्क स्थापित करना चाहिए और इस कार्य के लिए विरती सस्था का निर्माण होना चाहिए। आयोग ने वित्त मन्त्रालय में एक ऐसे स्थायी संगठन का सुझाव दिया जो ऐसे मामलों के सम्बन्ध में निरन्तर अध्ययन करे तथा ऐसी नवीनतम सूचनाएँ एकत्र करे जिनकी वित्त आयोगों को आवश्यकता होती है। आयोग ने एक ऐसे सक्षम निकाय (comptent body) की स्थापना की भी सिफारिश की जो राज्यों की ऋण शक्तता की सम्पूर्ण समस्या तथा उससे सम्बन्धित मामलों का विस्तार से अध्ययन करे। इसके अतिरिक्त, आयोग ने एक ऐसी प्रतिनिधि विशेषज्ञों की सस्थाओं द्वारा जाँच किए जाने की भी सिफारिश की, जो कि राज्यों द्वारा लिए जाने वाले उधार के परिशोधन (amortisation) की योजना के सिद्धान्तों का निर्धारण करे और इसके द्वारा राज्यों को अगले पाँच वर्षों के अपने खर्चों का अनुमान लगाने के लिए आधार मिल जाए। आयोग का यह भी मत था कि अन्तःसरकारी उधार (inter-government borrowing) की वर्तमान प्रवृत्ति की उपयुक्तता का सर्वेक्षण (survey) कराया जाय।

**सरकार द्वारा की गई कार्यवाही—**भारत सरकार ने कुछ सशोधनों के साथ आयोग की सिफारिशों स्वीकार कर ली। आन्ध्र, मैसूर तथा उत्तर प्रदेश की सरकारों ने जुलाई १९६५ से वेतन क्रमों तथा महंगाई भत्तों में जो वृद्धियाँ स्वीकार की थी, आयोग ने राज्यों के राजस्व व्यय के निर्धारण से उनको बाहर रखा। किन्तु आयोग ने यह सिफारिश की थी कि सविधान की धारा २७५ के अन्तर्गत अनुदानों का निर्धारण करते समय राज्यों की इन देयताओं (liabilities) का अवश्य ध्यान रखा जाय। परिणामस्वरूप, सरकार ने आयोग के एक सचिव से यह प्रार्थना की कि वह राज्यों की इन देयताओं की तथा उनको दिये जाने वाले अतिरिक्त अनुदानों की मात्रा का निर्धारण करे। आयोग ने राजस्व-व्यय का निर्धारण करते समय इन मवों को भी उसकी परिधि में बाहर रखा। अरुण के पहाड़ी जिलों की विविध आवश्यकताओं की व्यवस्थाएँ, मध्य प्रदेश पुलिस संगठन में सुधार करने तथा उसकी शक्तिशाली बनाने की व्यवस्थाएँ और मैसूर में पचायतों को दिये जाने वाले अनुदान। आयोग ने सिफारिश की कि यदि रिपोर्ट पर राष्ट्रपति के आदेशों में पहले ही इन प्रस्तावों पर अन्तिम विर्णय हो जाय तो इन राज्यों के लिए सांविधिक सहायक अनुदानों की धनराशि का निर्धारण करते समय इन आवश्यकताओं को भी दृष्टिगत रखा जाना चाहिए। सरकार ने यह निश्चय किया कि वह जब विभिन्न राज्यों की योजनाओं के लिए उनके उपलब्ध साधनों तथा राष्ट्रीय सहायता की उनकी आवश्यकताओं का हिसाब लगायेगी, तब उनके इन दावितों का भी ध्यान रहेगी।

### **पाँचवाँ वित्त आयोग—रिपोर्ट का सारांश** (Fifth Finance Commission—Summarised Report)

भारत सरकार ने २६ फरवरी, १९६८ को राष्ट्रपति के आदेश द्वारा १५ मार्च, १९६८ से 'पाँचवें वित्त आयोग' की नियुक्ति की। इस आयोग के अध्यक्ष श्री महाश्वीर प्रसाद खानावी थे। इस आयोग के अन्य चार सदस्य थे—(१) श्री जी० स्वामीनाथन, (२) श्री एम० गोपाचलपाथी, (३) श्री डी० टी० लव डाबाला, तथा (४) श्री बी० एल० मिश्रानी। प्रस्तुत वित्त आयोग ने अपनी अन्तरिम रिपोर्ट ३१ सितम्बर, १९६८ को तथा अन्तिम रिपोर्ट ३१ जुलाई १९६९ को प्रस्तुत की। इस पाँचवें वित्त आयोग की प्रमुख सिफारिशें निम्न प्रकार से हैं—

#### **(१) आयकर सम्बन्धी सिफारिशें :**

आयोग के मतानुसार केन्द्र तथा राज्यों में किसी धनराशि को बाँटने के सम्बन्ध में यह आवश्यक है कि शुद्ध धनराशि की पुष्टि भारतीय कन्ट्रोलर एव ऑडिटर जनरल द्वारा की गई हो। इस प्रकार से पुष्टि की गई धनराशि में से वितरण निम्न प्रकार से होगा।

(अ) १९६६-६७ तक जो धनराशि अग्रिम कर सग्रह के अग्रमायोजित शेष से सम्बन्धित होगी उसका वितरण निम्न प्रकार से होगा—(i) २३% केन्द्रीय प्रशासित क्षेत्रों में, (ii) ७५% राज्यों में। राज्यों का भाग तीन समान किस्तों में १९७१-७२ से १९७३-७४ तक दिया जायगा।

### (३) बिन्नी कर के बदले अतिरिक्त उत्पादन शुल्क के सम्बन्ध मे सुझाव

बिन्नी कर के बदले मे अतिरिक्त उत्पादन शुल्क के सम्बन्ध मे इस पाँचवे आयोग ने यह सुझाव दिया कि वर्तमान समझौते व स्थान पर राज्यों से आवश्यक परामर्श किया जाना चाहिए। वित्त आयोग के अनुसार प्रचलित समझौते मे अन्य बिन्नी वस्तु को सम्मिलित किया जाना अनुचित होगा। अतिरिक्त उत्पादन शुल्क द्वारा प्राप्त शुद्ध आय का वितरण निम्न प्रकारसे होगा—

(i) २०.५% केन्द्रीय प्रशासित क्षेत्रों मे, (ii) ०.८३% जम्मू-काश्मीर राज्य मे, (iii) ०.०६% नागालैण्ड मे, तथा (iv) शेष ६७.०३% अन्य राज्यों मे।

### (४) अनुदान (Grants-in-aid) .

१९६१-७० से १९७३-७४ के इन पाँच वर्षों मे निम्न दस राज्यों मे निम्न दर से अनुदान दिया जाना चाहिए —

### छठवाँ वित्त आयोग (Sixth Finance Commission)

#### नियुक्ति।

भारत सरकार ने भारतीय सविधान क अनुच्छेद २८० के अन्तर्गत सर्वश्री ब्रह्मानन्द रेड्डी की अध्यक्षता मे छठवें वित्त आयोग की नियुक्ति की थी। इसके अन्य चार सदस्य इस प्रकार थे—श्री बी० एच० मिश्रा (योजना आयोग के सदस्य), डा० आई० एस० गुलाटी (अर्थशास्त्री), श्री सैयद सादत अब्दुल मसूद (कलकत्ता उच्च न्यायालय के न्यायाधीश) तथा श्री जी० रामचन्द्रन (सदस्य भारतीय प्रशासनिक सेवा)। इसे सन् १९७४-७६ तक के पाँच वर्षों के लिए सुझाव देने थे। इस आयोग से पाँचवी योजना के लिए वित्तीय साधनों के बँटवारे के सम्बन्ध मे सुझाव देने को कहा गया था। सघीय वित्त के प्रमुख सिद्धान्तों के अन्तर्गत इस आयोग को प्रमुख रूप मे केन्द्र तथा राज्यों को आवण्टित किये जाने वाले वित्तीय साधनों का निर्धारण करना था। इस प्रक्रिया के अन्तर्गत उक्त आयोग को केन्द्रीय कर जैसे केन्द्रीय उत्पादन शुल्क, निगम कर, आय कर, सम्पत्ति कर आदि मे राज्यों का हिस्सा निश्चित करना तथा उन सिद्धान्तों को भी निश्चित करना जिनके अनुसार केन्द्र द्वारा राज्यों को अनुदान सहायता प्रदान की जानी है, का कार्य सौंपा गया था। उपर्युक्त कार्यों के अतिरिक्त वित्त आयोग को इस बार निम्न दो बातों पर विशेष रूप मे सुझाव देने को कहा गया था।

(अ) आगामी पाँच वर्षों के लिए राज्यों के वर योजनागत पूँजीगत अन्तरो को तुलनात्मक दृष्टि से निर्धारित करना, तथा

(ब) आगामी प्राकृतिक विपदाओं से निपटने के हेतु राज्यों द्वारा किये जाने वाले राहत व्ययों के वित्त प्रबन्ध के सम्बन्ध मे नीति निर्धारण की व्यवस्था करना।

इस प्रकार गत वित्त आयोगों की तुलना मे इस बार वित्त आयोग की सामान्य कार्यों के अतिरिक्त उपरोक्त विशेष कार्य भी सौंपे गये थे जिनके सम्बन्ध मे उसे अपनी सिफारिशों केन्द्रीय सरकार को देनी थी।

#### सिफारिशों (Recommendations) दिसम्बर, १९७३

छठवें वित्त आयोग के अध्यक्ष आन्ध्र प्रदेश के भूतपूर्व मुख्यमन्त्री श्री ब्रह्मानन्द रेड्डी ने विभिन्न राज्यों का अपने दल के अन्य सदस्यों सहित घेरा किया और उनके आधार पर अपनी सिफारिशों केन्द्रीय सरकार के समक्ष प्रस्तुत की। केन्द्रीय सरकार ने ससद के दोनों सदनों के समक्ष इस आयोग की सिफारिशों को प्रस्तुत किया तथा मंगलवार दिनांक १८ दिसम्बर, १९७३ को यह घोषणा की कि सरकार ने छठवें वित्त आयोग की सिफारिशों स्वीकार करनी हैं और उसके अन्तर्गत राज्यों को केन्द्रीय वरों से ६६०८ करोड़ ८५ लाख रुपया (करोड़ की राशि से ७०६६ करोड़ ८० और सहायता के रूप मे २५०६ करोड़ ८०) दिया जायेगा। यह धनराशि पाँचवी पंचवर्षीय योजना के दौरान दी जायेगी।

तालिका—४

(करोड़ रु० में)

| राज्य का नाम        | १९६६-७० | १९७०-७१ | १९७१-७२ | १९७२-७३ | १९७३-७४ | योग    |
|---------------------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|
| (१) उड़ीसा          | २४.४१   | २२.७२   | २०.६४   | १६.१४   | १७.३६   | १०४.६७ |
| (२) असम             | २०.८०   | २०.६०   | २०.३६   | २०.१६   | १९.६६   | १०१.६७ |
| (३) नागालैण्ड       | १७.४०   | १६.४६   | १४.४६   | १४.६६   | १३.७६   | ७७.६४  |
| (४) जम्मू और कश्मीर | १६.८१   | १४.७७   | १४.७४   | १३.७०   | १२.६६   | ७३.६८  |
| (५) पश्चिमी बंगाल   | २२.४६   | १८.४१   | १४.३२   | १०.६०   | ७.७६    | ७२.६२  |
| (६) आन्ध्र प्रदेश   | १४.४४   | १४.२७   | १३.००   | ११.७३   | १०.४७   | ६४.०१  |
| (७) केरल            | ६.६३    | ६.६३    | ६.६३    | ६.६३    | ६.६३    | ४६.६४  |
| (८) राजस्थान        | १२.३६   | ११.३३   | १०.३०   | ९.२७    | ८.२३    | ४१.४६  |
| (९) तमिलनाडु        | ६.६१    | ५.५६    | ४.५६    | ३.५४    | २.५२    | २२.८२  |
| (१०) मैसूर          | ६.४८    | ५.०४    | ३.६०    | २.१६    | ०.७१    | १७.६६  |
| योग                 | १५२.७३  | १४०.१४  | १२७.५७  | ११४.६६  | १०२.४१  | ६३७.८४ |

१४ लाख, हिमाचल प्रदेश ३४ करोड़ ५७ लाख, मध्य प्रदेश ८७ करोड़ १६ लाख, महाराष्ट्र ६५ करोड़ ५८ लाख, मणीपुर १५ करोड़ २३ लाख, मेघालय ७ करोड़ ६४ लाख, नागालैंड ५ करोड़ ८४ लाख, पंजाब ७५ करोड़ १८ लाख, तमिलनाडु ८७ करोड़ ५ लाख व त्रिपुरा १४ करोड़ ३५ लाख ।

(३) राज्यों को अनुदान—५ वर्ष की अवधि में अनुदान के रूप में राज्यों को २५०६.८५ करोड़ ८० दिये जायेंगे । इस राशि में से आयोग ने विभिन्न राज्यों को इस प्रकार से अनुदान देने की धनराशि सिफारिश की है —

आंध्र २०५ करोड़ ६३ लाख, आसाम २५४ करोड़ ५३ लाख, बिहार १०६ करोड़ ३८ लाख, हिमाचल प्रदेश १६० करोड़ ६६ लाख, जम्मू-काश्मीर १७४ करोड़ ४६ लाख, केरल १०८ करोड़ ६३ लाख, मणीपुर ११४ करोड़ ७३ लाख, मेघालय ७४ करोड़ ५७ लाख, नागालैंड १२८ करोड़ ८४ लाख, उड़ीसा ३०४ करोड़ ७३ लाख, राजस्थान २३० करोड़ ५३ लाख, त्रिपुरा ११२ करोड़ ५० लाख, उत्तर प्रदेश १६८ करोड़ ८३ लाख व पश्चिमी बंगाल २३४ करोड़ ८५ लाख रपया ।

(४) केन्द्रीय उत्पादन शुल्क—उत्पादन शुल्कों के सम्बन्ध में छठवें वित्त आयोग ने वर्तमान व्यवस्था में कोई परिवर्तन नहीं किया है । वर्तमान व्यवस्था के अन्तर्गत उत्पादन शुल्कों से होने वाली कुल आय का २० प्र स राज्यों को दिया जाता है । किन्तु आयोग ने इस आय के वितरण के आधार में परिवर्तन किया है जिसमें राज्यों के पिछड़ेपन की एक मुख्य आधार माना जाएगा ।

(५) पूरक उत्पादन शुल्क—आयोग ने पूरक उत्पादन शुल्कों से प्राप्त होने वाली रकम में से भी राज्यों को १६७६ ७७ से देने के लिए कहा है । इस तरह इस आय में से भी राज्यों को ६८ ५६ करोड़ रपया मिलेगा ।

(६) करो का भाग—आयोग की सिफारिशों के आधार पर करो एवं सहायता के रूप में राज्यों को ६६०८ ८५ करोड़ ८० (करो की राशि से ७०६६ करोड़ ८० तथा अनुदान के रूप में २५०६ ८५ करोड़ ८०) प्राप्त होंगे । यह धनराशि पाँचवी योजना के दौरान दी जायेगी ।

(७) राहतकार्यों के लिए वित्तीय व्यवस्था—आयोग ने राहत कार्यों के लिए एक राष्ट्रीय वित्तीय कोष स्थापित करने की राज्यों की माँग को अस्वीकार कर दिया, किन्तु यह सिफारिश की कि पाँचवी योजना में सूखा व बाढ़ नियन्त्रण के लिए धर्माति धन की व्यवस्था की जानी चाहिए । इस आधार पर राजस्थान को १० करोड़ ८० तथा महाराष्ट्र व आंध्र प्रदेश में से प्रत्येक को ४ करोड़ ८० वार्षिक की धनराशि देने की सिफारिश आयोग ने की ।

(८) साधनों का उपयोग—आयोग ने यह सिफारिश भी की कि केन्द्र द्वारा राज्यों के मध्य साधनों का विभाजन करते समय इस सिद्धान्त को ध्यान में रखा जाना चाहिए कि देश के साधनों का उपयोग ऐसे कार्यों में किया जाय जहाँ पर कि उनकी अधिक आवश्यकता हो ।

(९) जामदाद कर (Estate Duty)—आयोग ने यह सिफारिश की कि प्रत्येक वित्तीय वर्ष में जामदाद कर से प्राप्त कुल आय में केन्द्र शासित प्रदेशों को २५% भाग दिया जाना चाहिए तथा शेष धनराशि में से राज्यों का अंश उनके यहाँ अचल सम्पत्ति के कुल मूल्य के आधार पर प्रत्येक वित्तीय वर्ष में निर्धारित किया जाना चाहिए ।

## निष्कर्ष (Conclusion)

प्रत्येक पाँच वर्ष पश्चात् अथवा उससे भी पूर्व वित्त आयोग की नियुक्ति का सघ तथा राज्यों के वित्तीय सम्बन्धों की दृष्टि से भारी महत्व है । इस व्यवस्था के द्वारा साधनों के विभाजन की जो नियतवाचक जाँच (periodical examination) होती है और उनमें जो उपयुक्त सशोधन किये जाते हैं उससे केन्द्र तथा राज्य, दोनों के ही वित्त-प्रबन्ध में सजीवतापन उत्पन्न होता है । वर्तमान समय में, चूँकि आवश्यकताओं एवं साधनों में तेजी से परिवर्तन होते रहते हैं अतः इस दृष्टि से इस लचीलेपन का बड़ा महत्व है । देश का आयोजनाबद्ध विकास होने के कारण यहाँ में

वित्तमन्त्री श्री यशवन्तराय चव्हाण ने छठवें वित्त आयोग की सिफारिशों को संसद में रखते हुए बताया कि केन्द्र राज्यों को ७०.६६ करोड़ २४ लाख रुपया करो से प्राप्त होने वाली आय से देगा उसके अलावा राज्यों को पाँचवी योजना की अवधि के दौरान २५.०६ करोड़ ६१ लाख रुपया सहायता के रूप में देगा। केन्द्र ने पहली बार राज्यों को १६१० करोड़ की कर्ज सम्बन्धी राहत दी है। इसने फलस्वरूप गैर योजना पूँजीगत खर्च का गैर काफी पूरा हो जायगा।

इस आयोग की महत्वपूर्ण सिफारिश यह है कि केन्द्र के करो से राज्यों को मिलने वाला शेयर अब ७५ में बढ़ाकर ८० प्रतिशत कर दिया गया है। हर राज्य का सहायता आधार उसकी आबादी का ६० प्रतिशत रखा गया है।

छठवें वित्त आयोग की प्रमुख सिफारिशें इस प्रकार है —

(१) आयकर का वितरण—छठे वित्त आयोग ने राज्यों से प्राप्त होने वाले आयकर के भाग को ७५% में बढ़ाकर ८०% भाग वितरित कर देने का सुझाव दिया। इस आय कर की प्राप्ति के वितरण का आधार इस प्रकार रहेगा—

(i) प्रत्येक वित्तीय में आयकर की शुद्ध प्राप्ति में से केन्द्र शासित प्रदेशों को १.७६% भाग दिया जायेगा।

(ii) शेष धनराशि में से राज्यों को कुल प्राप्ति का ८०% भाग दिया जायेगा।

(iii) राज्यों को बाँटी जाने वाली आय कर की धनराशि में से प्रत्येक राज्य का प्रतिशत इस प्रकार रहेगा

| राज्य का नाम  | प्रतिशत | राज्य का नाम  | प्रतिशत |
|---------------|---------|---------------|---------|
| उत्तर प्रदेश  | १५.२३   | उड़ीसा        | ३.७३    |
| गुजरात        | ११.०५   | पंजाब         | २.७५    |
| बिहार         | ६.६१    | आसाम          | २.५४    |
| पश्चिमी बंगाल | ८.८१    | हरियाणा       | १.७७    |
| तमिलनाडु      | ७.६४    | जम्मू-काश्मीर | ०.८१    |
| आन्ध्र प्रदेश | ७.७६    | हिमाचल प्रदेश | ०.६०    |
| मध्य प्रदेश   | ७.३०    | निपुरा        | ०.२७    |
| गुजरात        | ५.५५    | मेघालय        | ०.१८    |
| कर्नाटक       | ५.३३    | मणिपुर        | ०.१८    |
| राजस्थान      | ४.५०    | नागालैण्ड     | ०.०६    |
| केरल          | ३.६२    |               |         |
| योग           |         |               | १००     |

(२) राज्यों को रुक—रुको के सम्बन्ध में राज्यों की इस प्रकार राहत दी गई है —  
 राजस्थान २५८ करोड़ ६८ लाख, आंध्र १६१ करोड़ ३० लाख, आसाम १६२ करोड़ ४६ लाख, उड़ीसा १५७ करोड़ ३२ लाख, उत्तर प्रदेश १५० करोड़ ७७ लाख, पश्चिमी बंगाल १५३ करोड़ १२ लाख।

जम्मू-काश्मीर १३३ करोड़ ४३ लाख, बिहार १३३ करोड़ ३५ लाख, कर्नाटक १२७ करोड़ ४ लाख, केरल १०६ करोड़ ७७ लाख, गुजरात ३६ करोड़ २५ लाख, हरियाणा ३३ करोड़

## हितानुसार सिद्धान्त के दोष (Demerits of Benefit Principle):

सर्व प्रथम, हितानुसार सिद्धान्त इस मान्यता पर आधारित है कि सरकार की विविध एवं जटिल क्रियाओं की गणना और प्रत्येक व्यक्ति के लिये ऐसी क्रियाओं का निर्धारण उसके द्वारा प्राप्त किये जाने वाले लाभों के आधार पर किया जा सकता है तथा किया जाना चाहिए। यह मान्यता बड़ी अवास्तविक है तथा इसमें उन गम्भीर सिद्धान्तिक एवं व्यावहारिक कठिनाइयों का कोई ध्यान नहीं रखा गया है जो इसको लागू करने में सामने आती हैं। दूसरे, हितानुसार दृष्टिकोण का विकास इस आधार पर हुआ था कि कभी उस समय राज्य तथा व्यक्ति के बीच एक विचित्र एवं अजीब सम्बन्ध था। यह सम्बन्ध विनिमय आदान-प्रदान अथवा केवल मूल्य-विनिमय के आधार पर था। सरकार तो कुछ सेवाओं की व्यवस्था करती थी और व्यक्ति से यह आशा की जाती थी कि वह उनके लिये कर अदा करे। व्यक्ति की प्राइवेट आवश्यकताओं की सतुष्टि भी इसी नियम के अनुसार की जाती थी। प्राचीन काल में इस दृष्टिकोण को चाहे कुछ भी मान्यता मिली हो, परन्तु अधिकांश सरकारी सेवाओं के सम्बन्ध में राज्य तथा व्यक्तियों के बीच विनिमय का ऐसा आधार आज नहीं पाया जाता। अजकल अनेक ऐसी सेवाएँ हैं जिनकी व्यवस्था राज्य किसी व्यक्ति विशेष के कल्याण के लिये नहीं बल्कि सामान्य कल्याण (general welfare) के लिये करता है। इन सेवाओं का माप नहीं किया जा सकता और विभिन्न व्यक्तियों तथा जनता के विभिन्न वर्गों के बीच पृथक्-पृथक् इनका बँटवारा भी नहीं किया जा सकता। कुछ सेवाएँ हैं, जिनकी सरकार व्यवस्था करती है, जैसे—राष्ट्रीय प्रतिरक्षा तथा पुलिस आदि की सेवाएँ, इनके सम्बन्ध में सरकार के कुल व्यय की गणना करना तो आसान है, परन्तु यह अनुमान लगाना बड़ा कठिन है कि इनमें कितनी-कितनी सेवाएँ किन-किन व्यक्तियों में पृथक्-पृथक् प्राप्त की है। तीसरे, पिछली कुछ दशकियों (decades) से, सरकारों ने कल्याण में क्षेत्र में प्रवेश किया है और वे सभी किस्म की सेवाओं की व्यवस्था इस उद्देश्य से करती हैं कि देश की सामान्य जनता के कल्याण में वृद्धि हो। इस विचार के अनुसार, हितानुसार सिद्धान्त का किसी भी प्रकार से सामान्य उपभोग करना असम्भव हो गया है। चौथे, चूँकि लाभ समुदाय (community) को सामूहिक रूप में प्राप्त करते हैं अतः कराधान को भी सरकार की सेवाओं का पोषण करने वाला एक सामूहिक साधन ही माना जाना चाहिए। पाँचवें, हितानुसार सिद्धान्त को यदि आँख बन्द करके (blinding) अपनाया भी गया तो इससे कराधान में व्याप्त होने के स्थान पर भारी अव्यय ही होगा। उदाहरण के लिए, एक पेंशन-भोगी (pensioner) द्वारा प्राप्त किया जाने वाला लाभ निश्चिन्त तथा बिल्कुल स्पष्ट होता है किन्तु हितानुसार सिद्धान्त तो बुझाये में पेंशन प्राप्त करने वाले उस व्यक्ति से यह आशा करेगा कि वह करो के रूप में उसे सरकारी कोष को वापिस करे। यही बात तो हितानुसार सिद्धान्त में स्पष्ट रूप से कही गयी है—अर्थात् यह कि प्रत्येक व्यक्ति सरकार को उन लाभों के अनुसार अदायगी करे जो कि उसने सरकार से प्राप्त किये हैं। ऐसे ही अन्य मामलों के समान पेंशन-भोगी व्यक्ति के मामलों में भी सरकार ने एक हाथ से उसे जो दिया है, दूसरे हाथ से उसको वह वापिस ले लेगी। इससे तो अच्छी समझदारी की बात यही होगी कि पेंशन योजना को बिल्कुल चालू न किया जाए। इसी प्रकार हितानुसार सिद्धान्त को लागू करने से सरकार को अपने अनेक ऐसे खर्चों में कटौती करनी पड़ेगी, जैसे कि शिक्षा, जन-स्वास्थ्य आदि के व्यय। छठवें, हितानुसार दृष्टिकोण का अर्थ यह होगा कि अनेक सेवाओं के मामले में गरीबों पर प्रति व्यक्ति भार एक समान ही पड़ेगा, और यह एक समान भार पड़ना इसलिये हानिकारक है क्योंकि अमीरों के पास गरीबों की तुलना में करो की अदायगी करने में लिये अनेक साधन होते हैं। सातवें, हितानुसार सिद्धान्त वितरण तथा स्थिरीकरण (stabilisation) की समस्या को हल नहीं कर सकता जबकि वितरण एवं स्थिरीकरण सरकारी अर्थव्यवस्था में महत्वपूर्ण पहलू हैं। उदाहरण के लिये, लाभ अथवा हित पर आधारित कराधान का उपयोग आय के श्रेष्ठतर वितरण तथा अर्थव्यवस्था के स्थिरीकरण के लिए नहीं किया जा सकता। अन्त में, हितानुसार सिद्धान्त को केवल सीमित रूप में ही लागू किया जा सकता है, अर्थात् ऐसी विशिष्ट अथवा प्रत्यक्ष सेवाओं के लिए जो व्यक्तियों को ऐच्छिक आधार पर उपलब्ध कराई जायें। अन्य शब्दों में, सरकार एक प्राइवेट अथवा वाणिज्यिक उद्यम (commercial enterprise) के रूप में कार्य कर सकती है और उस स्थिति में अवश्य हितानुसार सिद्धान्त लागू

वृद्धि होती है और उनकी पूर्ति के लिये अधिक सरकारी आय की आवश्यकता होती है। इस स्थिति में वित्त की एक लचीली व्यवस्था की महत्ता स्पष्ट है। केन्द्र से राज्यों की ओर को साधनों का हस्तान्तरण करके राजस्व के संधीय स्रोतों का लचीलापन राज्यों के वित्त में भी स्थानान्तरित हो जाता है। वित्त आयोग समुचित सुझाव देकर इस प्रक्रिया में सहायता करते हैं।

उपरोक्त दृष्टि से छठे वित्त आयोग द्वारा प्रस्तुत किया गया आधार अधिक युक्तिपूर्ण है। आयोग की सिफारिशों ने आधार पर राज्यों को अधिक धनराशि प्राप्त होगी।

### कुछ चुने हुए सन्दर्भ ग्रन्थ

1. B. R. Misra 'Indian Federal Finance
2. Taxation Enquiry Commission, Vol I, pp. 8-14
3. The Finance Commission, Reports 1952, 1957, 1961 and 1965.
4. India, 1976

### UNIVERSITY QUESTIONS

- १ छठे वित्त आयोग की प्रमुख सिफारिशों का आलोचनात्मक मूल्यांकन कीजिये।  
Critically examine the major recommendations of the Six Finance Commission
- २ पाँचवें वित्त आयोग की सिफारिशों की आलोचनात्मक समीक्षा कीजिये।  
Examine critically the recommendations of the Fifth Finance Commission.
- ३ छठे वित्त आयोग की प्रमुख सिफारिशों की विवेचना कीजिए।  
Discuss the main recommendations of the Sixth Finance Commission.
- ४ "केन्द्र तथा राज्यों के बीच राष्ट्रीय साधनों के बँटवारे को गत्यात्मक स्वभाव से देखना चाहिए।" इस कथन को ध्यान में रखकर इस विषय से सम्बन्धित छठे वित्त आयोग की मुख्य सिफारिशों की विवेचना कीजिये।  
"Allocation of national resources between the centre and the states should be viewed from dynamic angle" In the light of this statement discuss the main recommendations of the Sixth Finance Commission.



## भारत में सरकारी व्यय (Public Expenditure in India)

### केन्द्र सरकार का व्यय (Expenditure of the Central Government)

जिस प्रकार हम केन्द्र सरकार के बजट की राजस्व और पूँजीगत बजट (revenue and capital budgets) के नाम से पुकारते हैं, उसी प्रकार केन्द्र सरकार के व्यय को भी राजस्व व्यय और पूँजीगत व्यय के रूप में विभाजित किया जाता है। मध्य अथवा केन्द्र सरकार के राजस्व व्यय (revenue expenditure) की पूर्ति चालू आय में से की जाती है और दूसरी ओर पूँजीगत व्यय की पूर्ति पूँजीगत मदों से होने वाली प्राप्तियों से की जाती है। केन्द्र सरकार के राजस्व व्यय को स्कूल रूप में दो धर्मों में बांटा जा सकता है, अर्थात् (I) प्रतिरक्षा व्यय (defence expenditure), और (II) नागरिक अथवा असेैनिक व्यय (civil expenditure)। असेैनिक व्यय के पुनः चार भेद किये जा सकते हैं, अर्थात् (i) असेैनिक प्रशासन पर व्यय, (ii) ऋण-भार (debt services) समाज, (iii) विकास-सेवाएँ, तथा (iv) राज्य मरहटों को दिये जाने वाला धन। गणपृष्ठ पर दी गई तालिका भारत सरकार के बढ़ते हुए राजस्व व्यय का चित्र प्रस्तुत करती है—

इस तालिका से प्रकट होगा है कि सन् १९५१ से १९७७ तक की अवधि में मध्य सरकार के व्यय में १३.७ गुनी वृद्धि हुई है। निरपेक्ष रूप में, इस अवधि में प्रतिरक्षा तथा असेैनिक, दोनों ही प्रकार के खर्चों में वृद्धि हुई है। परन्तु असेैनिक व्यय अपेक्षाकृत अधिक तीव्रगति से बढ़ा है। परिणामस्वरूप, कुल व्यय में असेैनिक व्यय का अनुपात जो कि १९५०-५१ में ५३ प्रतिशत था, सन् १९७७-७८ (बजट) में बढ़कर ८२ प्रतिशत हो गया। इस अवधि में प्रतिरक्षा व्यय का अनुपात ४७ प्रतिशत में घटकर १८ प्रतिशत रह गया।

संघ सरकार का राजस्व व्यय

(करोड़ रुपये में)

| सह                    | १९५०-५१ | १९६८-६९<br>(अंश) | १९६९-७०<br>(अंश) | १९७०-७१<br>(अंश)  | १९७१-७२<br>(अंश)  | १९७२-७३<br>(अंश)  | १९७३-७४<br>(अंश)  | १९७४-७५<br>(अंश) | १९७५-७६<br>(अंश) | १९७६-७७<br>(अंश) | १९७७-७८<br>(अंश) |
|-----------------------|---------|------------------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| प्रतिरक्षा व्यय (Net) | १६४     | ८६४<br>(१०३३)    | ६८५ ७८<br>(११०६) | १४०४ १४<br>(१६५२) | १४०४ ५२<br>(१७५३) | १४०४ ५२<br>(१७५३) | १४०४ ५२<br>(१७५३) | १६५२             | २०३६             | २३७४             | २४७६             |
| अर्थनिक व्यय —        |         |                  |                  |                   |                   |                   |                   |                  |                  |                  |                  |
| अर्थनिक प्रशासन       | २१      | १४०              | १६४ ८३           | २७३ ८८            | २७३ ८८            | २७३ ८८            | २७३ ८८            | ३०२ ४            | ३३३ ४            | ३६३              | ४०६              |
| कृषि-भार (अंश)        | ३७      | ५५०              | ५६८ ८२           | ७६८ ६४            | ७६८ ६४            | ७६८ ६४            | ७६८ ६४            | ४५० ८            | १०२३ ६२          | १३६०             | १६००             |
| समाज व विकास सेवाएँ   | ४०      | २६८              | २७२ ३३           | ४४० ८२            | ४४० ८२            | ४४० ८२            | ४४० ८२            | ४५०              | ५६८ ६२           | ६६२              | ७१३              |
| राज्यी की सहायता      | २५      | ४८५              | ५६६ १८           | ६८५ ४६            | ६८५ ४६            | ६८५ ४६            | ६८५ ४६            | ११५२             | १२२८             | १७०६             | १६१५             |
| अन्य मदें             | ५६      | २२८              | ३७१ ६७           | ७१७ ६५            | ७१७ ६५            | ७१७ ६५            | ७१७ ६५            | —                | —                | २०६६             | २३७४             |
| कुल व्यय              | ३४६     | २,५६५            | २,६५६ ६३         | ४,५६० ६२          | ४,५६० ६२          | ४,५६० ६२          | ४,५६० ६२          | —                | —                | ८,५५४            | ९,८८७            |

स्रोत : भारतीय रिजर्व बैंक की विज्ञप्तियाँ (Bulletins) A Eastern Economist

1. Including Union Territories.
2. Revised figures.
3. Figures not available.

सन् १९७७-७८ के बजट के अनुसार केन्द्रीय सरकार द्वारा किये जाने वाले १ रु० के व्यय में विभिन्न मदों पर किये जाने वाले व्यय का भाग इस प्रकार है :

**केन्द्रीय सरकार का व्यय १ रु० में**  
(१९७७-७८ के बजट में)

| मद               | पैसे            |
|------------------|-----------------|
| आयोजन            | ३७ पैसे         |
| विकास कार्य      | २० „            |
| रक्षा            | १८ „            |
| व्याज का भुगतान  | १० „            |
| राज्यों का अंतरण | ०६ „            |
| अन्य मद          | ०६ „            |
| <b>योग</b>       | <b>१ ०० रु०</b> |

**प्रतिरक्षा व्यय (Defence Expenditure)**

केन्द्र सरकार को सशस्त्र सेनाओं पर बड़ी-बड़ी धनराशियाँ व्यय करनी होती हैं। इस व्यय को प्रतिरक्षा व्यय कहा जाता है और इसमें सैनिकों व सैनिक अधिकारियों के वेतन, पेंशन तथा उनको दी जाने वाली अन्य सुविधायें आदि सम्मिलित होती हैं। अन्य देशों के समान ही भारत में भी प्रतिरक्षा व्यय लगातार बढ़ता रहा है। परन्तु पिछले कुछ वर्षों में, अर्थात् सन् १९६२ से, चीन तथा पाकिस्तान से हमारा संपर्क हो जाने के कारण तथा देश की प्रतिरक्षा की निरन्तर सैनारियों के कारण, हमारे प्रतिरक्षा व्यय में बहुत तेजी से वृद्धि हुई है। भारत को देश की रक्षा के लिए एक बहुत बड़ी सेना रखनी होती है और अपनी सशस्त्र सेनाओं का आधुनिकीकरण करना होता है। प्रतिरक्षा व्यय अधिक होने का यही कारण है। सन् १९५०-५१ में भारत का प्रतिरक्षा व्यय १६४ करोड़ रु० था। परन्तु सन् १९७७-७८ (बजट) में यह बढ़कर २७५२ करोड़ रु० होने का अनुमान है। सन् १९७६-७७ के वित्तीय वर्ष में वास्तविक रक्षा व्यय २६३५ करोड़ रु० हुआ था जबकि १९७७-७८ (बजट) के वर्ष में २७५२ करोड़ रु० कुल रक्षा व्यय होने का अनुमान है। सन् १९७६-७७ व सन् १९७७-७८ के वर्षों में रक्षा व्यय की प्रमुख मदों पर होने वाला व्यय इस प्रकार है

(करोड़ रु० में)

| मद का नाम | १९७६-७७ में व्यय<br>(वास्तविक) | १९७७-७८ में व्यय<br>(बजट) |
|-----------|--------------------------------|---------------------------|
| पैदल सेना | १७,३८                          | १७,८३                     |
| वायु सेना | ५,३५                           | ५,६६                      |
| नौ सेना   | १,५५                           | १,८७                      |

**नागरिक अथवा असेैनिक व्यय (Civil Expenditure)**

जैसा कि पहले ही बताया जा चुका है, सब सरकार के नागरिक अथवा असेैनिक व्यय के भार उभेद किये जाते हैं। इसमें असेैनिक प्रशासन का व्यय, व्याज की अदायगी, समाज तथा विकास सेवाएँ और राज्यों को दिये जाने वाले अनुदान सम्मिलित किये जाते हैं।

असेैनिक प्रशासन पर किये जाने वाले व्यय में सन् १९५०-५१ से ही निरन्तर वृद्धि हुई है जिसके अनेक कारण रहे हैं जैसे केन्द्र सरकार के विभागों का विस्तार, नये विभागों (departments) की स्थापना, सरकारी कर्मचारियों के ऊँचे वेतन तथा महँगाई भत्ता आदि-आदि। इसके अतिरिक्त, भारत सरकार ने ससार के लगभग सभी देशों के राजनयिक संबंध (diplomatic relation)

स्थापित किये हैं। सरकार समुक्त राष्ट्र सघ (U. N. O.) अन्तर्राष्ट्रीय मुद्राकोष (I. M. F.) तथा विश्व बैंक आदि में अपने प्रतिनिधिमण्डल (delegations) भेजती है। इन्हीं सब कारणों से, प्रशासन पर होने वाला व्यय लगातार बढ़ता ही रहा है। असेनिक प्रशासन पर किया जाने वाला व्यय सन् १९५०-५१ में २१ २६ करोड़ रु० था जबकि सन् १९७७-७८ (बजट) में यह बढ़कर ४०६ ७६ करोड़ रु० होने का अनुमान है।

असेनिक व्यय की एक महत्वपूर्ण मद है, सरकारी ऋणों पर की जाने वाली ब्याज की अदायगी। भारत सरकार एक महत्वपूर्ण उधारकर्ता (borrower) बनी हुई है। यह व्यक्तियों, बैंकों तथा वित्तीय संस्थाओं आदि से उधार लेती है। इस स्थिति में, स्वभावीत ही इसे ब्याज का भुगतान करना पड़ता है। चूंकि सरकारी ऋण की मात्रा में निरन्तर वृद्धि हो रही है, अतः आजकल उनके ब्याज की अदायगी का प्रश्न सरकार पर एक बोझ बन गया है। उदाहरण के लिये, ब्याज की अदायगियों के रूप में किया जाने वाला सरकारी व्यय सन् १९५०-५१ से ३७ करोड़ रु० था। व्यय सन् १९७२-७३ में बढ़कर लगभग ७३० करोड़ रु० हो गया और १९७७-७८ (बजट) में यह १६०० २५ करोड़ रु० का होने का अनुमान है।

असेनिक व्यय की अन्य महत्वपूर्ण मद है, समाज तथा विकास सेवाओं पर किया जाने वाला व्यय। विकास व्यय एक तो (क) समाज सेवाओं, जैसा कि शिक्षा, चिकित्सा, सार्वजनिक स्वास्थ्य, धर्म तथा रोजगार आदि पर किया जाता है, और दूसरे (ख) आर्थिक सेवाओं (economic services), जैसे कृषि व सम्बद्ध सेवायें उद्योग, निर्वात वृद्धि, सिंचाई एवं विद्युत, सार्वजनिक निर्माण, परिपहत व संचार सेवाओं आदि पर किया जाता है। राष्ट्र-निर्माण की दृष्टि से इन सेवाओं का बड़ा महत्व है। ये सेवायें श्रमिकों की कार्यक्षमता की वृद्धि में सहायता करती हैं और इस प्रकार राष्ट्रीय आय की वृद्धि में सहायक होती हैं। सरकार समाज तथा विकास सेवाओं की व्यवस्था में भारी रुचि ले रही है। यह बात इस तथ्य से ही प्रकट है कि इन मदों पर किया जाने वाला व्यय सन् १९५०-५१ में ४० करोड़ रु० था किन्तु १९७७-७८ (बजट) में यह बढ़कर ७१३ करोड़ रु० होने का अनुमान है।

अतः में, केन्द्र सरकार द्वारा राज्यों को दिये जाने वाले अनुदान इस प्रकार के व्यय की श्रेणी में आते हैं। केन्द्र सरकार राज्यों के कुछ खर्चों के लिए अनुदानों (grants) की व्यवस्था करके उनकी सहायता के लिए आगे आती है। सन् १९५०-५१ में, केन्द्र से राज्यों को मिलने वाली सहायता की मात्रा २५ करोड़ रु० थी, १९६१-६२ में यह राशि बढ़कर १९५ करोड़ रु० तक पहुँच गई। सन् १९७७-७८ के बजट में राज्यों तथा संघशासित क्षेत्रों के लिए १९१४ करोड़ रु० की सहायता की व्यवस्था की गई। प्रतिरक्षा व्यय और व्याज की अदायगियों के परचात् सघ सरकार के व्यय मदों में राज्यों को दिये जाने वाले अनुदान ही तीसरी सबसे बड़ी मद की श्रेणी में गिने जाते हैं।

हमने अब तक इस बात का विवेचन किया है कि सन् १९५०-५१ में संघ सरकार के राजस्व पाते के व्यय की प्रकृति क्या रही है और उसमें किस प्रकार वृद्धि हुई है। निम्न तालिका में, वर्ष १९५०-५१ तथा १९७७-७८ (बजट) में संघ सरकार के व्यय की विभिन्न मदों का सापेक्षिक महत्व (relative importance) दिखाया गया है।

## तालिका—२

## केन्द्र सरकार के व्यय की विभिन्न मदों का सापेक्षिक महत्व

(प्रतिशत में)

| मद                       | १९५०-५१ | १९६६-७०<br>(वजट) | १९७०-७१<br>(वजट) | १९७२-७४<br>(वजट) | १९७३-७८<br>(वजट) |
|--------------------------|---------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| प्रतिरक्षा व्यय          | ८७      | ३३               | ३२               | २६               | १८               |
| नागरिक तथा अर्सेनिक व्यय | ५३      | ६७               | ६८               | ७१               | ८२               |
| अर्सेनिक प्रशासन         | ६       | ६                | ६                | ६                | ३७ <sup>१</sup>  |
| ऋण-भार (debt services)   | ११      | १६               | १६               | १८               | १०               |
| समाज तथा विकास सेवाएँ    | १२      | १०               | १०               | ६                | २०               |
| राज्यों को सहायता        | ७       | २०               | २०               | १६               | ०६               |
| अन्य मदें                | १७      | १२               | १३               | १६               | ०६               |
| कुल राजस्व व्यय          | १००     | १००              | १००              | १००              | १००              |

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि जहाँ तक कुल व्यय में प्रतिशत का प्रश्न है, इस दृष्टि से प्रतिरक्षा व्यय घटा है और अर्सेनिक व्यय बढ़ा है। ऋणों के व्याज की अदायगी के रूप में विये जाने वाले व्यय तथा राज्यों को दी जाने वाली आर्थिक सहायता के व्यय में इन वर्षों में उल्लेखनीय वृद्धियाँ हुई हैं।

## केन्द्र सरकार का पूँजीगत व्यय (Capital Expenditure of the Central Governments) :

व्यय की उपयुक्त मदों की पूर्ति जहाँ चालू आय (current revenues) से की जाती है वहाँ केन्द्र सरकार कुछ ऐसे खर्च भी करती है जो पूँजीगत व्यय की श्रेणी में आते हैं और उनकी पूर्ति ऋणों (loans) तथा अन्य प्राप्तियों से की जाती है। सरकार द्वारा पूँजीगत व्यय उद्योगों, रेलों, विमान चालन अथवा उड्डयन (aviation), डाक व तार, नदी प्रयोजनाओं (river projects) तथा विद्युत-प्रयोजनाओं आदि के विकास के लिए किया जाता है। पूँजीगत प्रयोजनाएँ चूँकि देश का तीव्रगति से विकास करने के लिए अत्यावश्यक होती हैं अतः केन्द्र सरकार १९५०-५१ से ही उनमें काफी रुचि ले रही है। भारत सरकार का पूँजीगत व्यय सन् १९५०-५१ में १८४ करोड़ रु० से कुछ अधिक था जो कि १९७७-७८ (वजट) में बढ़कर लगभग ६०८१ करोड़ रु० तक पहुँचने की आशा है। इन आँकड़ों से कोई भी व्यक्ति यह विचार बना सकता है कि सारा का सारा ही पूँजीगत व्यय विभिन्न प्रयोजनाओं के विकास में लगाया जाता है परन्तु ऐसा नहीं है। पूँजीगत व्यय की महत्वपूर्ण मदें नीचे दी गई हैं —

1. यह आयोजन पर होने वाला व्यय है।

**तालिका—३**  
**संघ सरकार का पूँजीगत व्यय**

(करोड़ रु० में)

| मद  | १९५०-५१    | १९६६-७०<br>(वजट) |
|---|------------|------------------|
| उद्योगों तथा अन्य प्रयोजनों पर कुल पूँजीगत व्यय | ७१         | ७६५              |
| सरकारी ऋण का भुगतान                             | ४६         | ६०८              |
| राज्यों को दी जाने वाली अग्रिम धनराशियाँ        | ६१         | ७६६              |
| ऋण तथा अग्रिम धनराशियाँ (Advance)               | ५          | ४५७              |
| <b>योग</b>                                      | <b>१८३</b> | <b>२,६२६</b>     |

तालिका से स्पष्ट है कि सन् १९५०-५१ में १८३ करोड़ रु० के कुल पूँजीगत व्यय में से केवल ७१ करोड़ रु० ही पूँजीगत लागत के रूप में व्यय किये गये, जो कि कुल पूँजीगत व्यय में केवल ३९ प्रतिशत ही थे। सन् १९६६-७० (वजट) में, तबभग २,६३० करोड़ रु० में से केवल ७६५ करोड़ रु० पूँजीगत लागत के रूप में व्यय किये गये जो कि कुल पूँजीगत व्यय की राशि के लगभग ३२ प्रतिशत था। यह जानना बड़ा हजिकर है कि केन्द्र सरकार अपने राजस्व व पूँजीगत खातों के कुल साधनों का २५ प्रतिशत से भी अधिक भाग राज्यों को हस्तान्तरित कर देती है। ये धनराशियाँ राज्यों को उनकी अपनी विकास योजनाओं के लिए दी जाती हैं जो कि नियोजित कार्यक्रमों का ही अंग होती हैं। केन्द्र द्वारा राज्यों को दी जाने वाली इन धनराशियों का कुल योग प्रथम योजना काल में ७७० करोड़ रु०, द्वितीय योजना काल के १,४१७ करोड़ रु० और तृतीय योजना काल में ३,०६२ करोड़ रु० था। चौथी पंचवर्षीय योजना के दौरान (१९६६-७४) राज्यों को ३,५०० करोड़ रु० की केन्द्रीय सहायता दिये जाने का प्रस्ताव था।

सन् १९७६-७७ (संशोधित वजट) व १९७७-७८ के वजटों में पूँजीगत व्यय के लिए प्रावधान निम्न प्रकार का -

**पूँजीगत व्यय**

(करोड़ रु० में)

| मद                                | १९७६-७७<br>(संशोधित) | १९७७-७८<br>(वजट) |
|-----------------------------------|----------------------|------------------|
| (I) सामान्य सेवाएँ                | ६०                   | २४३              |
| (II) रक्षा सेवाएँ                 | २४१                  | २७६              |
| (III) सामाजिक और सामुदायिक सेवाएँ | ६०                   | ११७              |
| (IV) बाधक सेवाएँ                  | १५८२                 | १६४४             |
| (V) ऋण और अग्रिम                  | ३६२७                 | ३८०१             |
| <b>योग</b>                        | <b>२६३०</b>          | <b>६०८१</b>      |

भारत सरकार का सन् १९७७-७८ का बजट  
(तुलनात्मक-दृष्टि से एक नजर में)

(करोड़ रु० में)

|  | १९७६-७७<br>बजट | १९७६-७७<br>संशोधित | १९७७-७८<br>बजट |
|--|----------------|--------------------|----------------|
| राजस्व आय                                  | ८,२१६          | ८,५०७              | ६४२४           |
| व्यय                                       | ७,६२०          | ८,५५४              | ६४८७           |
|  | +५२६           | -४७                | -६३            |
| पूँजीगत आय                                 | ६,४२३          | ५२५२               | ५६४२           |
| व्यय                                       | ५२८०           | ५६३०               | ६०८१           |
|  | -८५७           | -३७८               | -१३६           |
| कुल आय                                     | १२,६४२         | १३,७५९             | १५,३६६         |
| कुल व्यय                                   | १२,६७०         | १४,१८४             | १५,५६८         |
| कुल घाटा                                   | ३२८            | ४२५                | २०२            |
| संशोधित (पूरक) बजट<br>प्रस्तावों का प्रभाव |                |                    | -१३०           |
| शुद्ध घाटा                                 |                |                    | ७२             |

राज्य सरकार का व्यय  
(Expenditure of State Government)

राज्य सरकारों के राजस्व व्यय (revenue expenditure) को दो सुविधाजनक शीर्षकों में वर्गीकृत किया जा सकता है, अर्थात् (i) विकास व्यय (development expenditure), और (ii) गैर-विकास व्यय (non-development expenditure)। प्रथम प्रकार का व्यय राज्यों के विकास कार्यों में सहाया जाता है। दूसरे प्रकार का व्यय, जैसा कि उसके नाम से प्रकट है, विकास के अलावा अन्य कार्यों पर किया जाने वाला व्यय है। निम्न तालिका में इन दोनों प्रकार के व्ययों को दिखाया गया है:—

तालिका—४  
राज्यों का राजस्व खाते का व्यय

(करोड़ रु० में)

| व्यय           | १९५१-५२ | १९७१-७२<br>संशोधित | १९७२-७३<br>(बजट) |
|----------------|---------|--------------------|------------------|
| विकास व्यय     | १६६     | २१८२               | २३८६             |
| गैर-विकास व्यय | १६६     | १६६१               | १६२६             |
| योग            | ३३२     | ४१७३               | ४३१८             |

यह तालिका स्पष्ट बताती है कि राज्य सरकारों के कुल व्यय में अत्यन्त तीव्रगति से वृद्धि हुई है। सन् १९५१-५२ की तुलना में अब यह व्यय ग्यारह गुने से भी अधिक बढ़ गया है। परन्तु गैर-विकास व्यय की वृद्धि के मुकाबले विकास की वृद्धि कुछ अधिक तीव्र है।

**विकास व्यय (development expenditure)**—राज्य सरकारें सामाजिक सेवाओं एवं विकास कार्यों पर व्यय करती हैं। सामाजिक सेवाओं में शिक्षा, सार्वजनिक स्वास्थ्य, धर्मिकों के लिए कल्याण योजनाएँ, विस्थापितों की सहायता तथा उनका पुनर्वास आदि सम्मिलित किए जाते हैं। ये सेवाएँ जन-समुदाय को ठोस लाभ प्रदान करती हैं और ये सेवाएँ जितनी अधिक विकसित होती हैं, जनता उतनी ही अधिक सुखी तथा अच्छी दशा में रहती है। राज्य निःशुल्क प्राइमरी शिक्षा की व्यवस्था करते हैं, वे उच्च शिक्षा तथा तकनीकी व व्यावसायिक शिक्षा के लिए भी सुविधाएँ एवं दशाएँ उपलब्ध कराते हैं। वे औपचारिक तथा अस्पतालों आदि की स्थापना करते हैं और उन्हें चालू रखते हैं। उनके संचालन के लिए वे डाक्टरों, नर्सों, कम्पाउण्डरों तथा सार्वजनिक स्वास्थ्य कर्मचारियों आदि का एक बहुत बड़ा अमना रखते हैं। वे बीमारियों व छून के रोगों की रोकथाम की व्यवस्था करते हैं। इन सामाजिक सेवाओं के अलावा, राज्य कुछ ऐसी विकास प्रयोजनाओं (development projects) को भी हाथ में लेते हैं जिनमें कृषि, पशु चिकित्सा, सिंचाई, विद्युत, ग्रामीण तथा सामुदायिक विकास योजनाएँ, सड़क-निर्माण, उद्योग आदि सम्मिलित होते हैं। इन प्रयोजनाओं पर व्यय की जाने वाली बड़ी-बड़ी धनराशियाँ देश के आर्थिक विकास में सहयोग देती हैं। आजकल तो राज्य सरकारों से यह आशा की जाती है कि वे ऐसी अनेक सेवाओं को आरम्भ करें और इसी का परिणाम है कि उनका व्यय बराबर बढ़ता जा रहा है। तालिका ५ द्वारा यह प्रदर्शित किया गया है कि जब से इस देश में नियोजन (planning) का प्रारम्भ हुआ है तब से राज्यों के विकास-व्यय में किस प्रकार वृद्धि हुई है।

सन् १९५१-५२ में, राज्यों के राजस्व व्यय की कुल मात्रा ३६३ करोड़ ४० बी जिसमें आधा व्यय विकास-कार्यों पर किया गया था और आधा गैर-विकास कार्यों पर। सन् १९५१-५२ के बाद विकास में व्यय में निरपेक्ष तथा मापेक्ष (absolute and relative) दोनों ही दृष्टियों में वृद्धि हुई है। उदाहरण के लिए, सन् १९७५-७६ में विकास व्यय पर ४,४०६ ८ करोड़ ४० व्यय हुए। यह वृद्धि १९५१-५२ के मुकाबले २२ गुनी से भी अधिक है।

**तालिका—५**  
**राज्यों का विकास व्यय**

(करोड़ रु० में)

| वर्ष                             | १९५१-५२    | १९६८-६९<br>(बजट) | १९७२-७३<br>(बजट) | १९७५-७६       |
|----------------------------------|------------|------------------|------------------|---------------|
| शिक्षा                           | ६०         | ५३८              | ६०८ ०            | २५७६ १        |
| चिकित्सा तथा सार्वजनिक स्वास्थ्य | २६         | २२५              | ४०५ ३            | १८३० ७        |
| कृषि, पशु चिकित्सा व सहकारिता    | २६         | १६८              | ३०७ ४            |               |
| सिंचाई                           | १८         | ८५               | ६३ १             |               |
| विद्युत योजनाएँ                  | ४          | ६                | ० ४              |               |
| ग्रामीण तथा सामुदायिक विकास      | १          | ७२               | १३६ ८            |               |
| असैनिक निर्माण-कार्य             | ४१         | १४७              | २५१ ६            |               |
| उद्योग तथा सभरण                  | ६          | २६               | ४३ ५             |               |
| अन्य विकास कार्यक्रम             | ११         | १५७              | २०२ ६            |               |
| <b>कुल योग</b>                   | <b>१६६</b> | <b>१,४६०</b>     | <b>२३८६ ०</b>    | <b>४४०६ ८</b> |



**राज्यों का गैर-विकास व्यय (Non-development Expenditure of the States)—** गैर-विकास व्यय की सबसे महत्वपूर्ण मद नागरिक अथवा अर्सेनिक प्रशासन (civil administration) की है। अन्य मदें हैं, ऋण-भार (debt services) तथा अकाल सहायता। राज्य में आन्तरिक शान्ति व सुरक्षा बनाये रखने का दायित्व भी राज्य सरकारों का ही होता है जिसकी व्यवस्था वे पुलिस, न्यायालयों एवं जेलों के द्वारा करती हैं। राज्यों के समग्र मातृत्व व व्यवस्था की अनेक गम्भीर समस्याएँ विद्यमान होती हैं जैसे कि साम्प्रदायिक दंगे, डकैतियाँ, औद्योगिक विवाद तथा छात्रों के आन्दोलन व प्रदर्शन आदि, जिन्हें राज्य सरकारों को हल करना होता है। अभी हाल के वर्षों में पुलिस शक्ति का विस्तार एवं उसके स्तर में सुधार किया गया है। इसके साथ ही साथ, सरकारी कर्मचारियों में भी बराबर वृद्धि होती रही है जिसके कारण भी अर्सेनिक प्रशासन का व्यय बढ़ा है। सन् १९७५-७६ में राज्यों का गैर विकास व्यय २१८५३ करोड़ रु० था। तालिका न० ६ में इस देश में नियोजन-बाल के प्रारम्भ से अब तक राज्यों में गैर-विकास व्यय में होने वाली वृद्धि पर प्रकाश डाला गया है —

विकास व्यय के समान ही, राज्यों के गैर-विकास व्यय में भी पिछले २६ वर्षों में वृद्धि हुई है, यद्यपि यह वृद्धि उतनी नहीं है जितनी कि विकास व्यय में हुई है। उदाहरण के लिए, इस अवधि में गैर-विकास व्यय में ५८ प्रतिशत की वृद्धि हुई है जबकि विकास-व्यय ७ गुने से भी अधिक बढ़ा है। इसके साथ ही, इसी अवधि के अन्तर्गत कुल चालू-व्यय (total current expenditure) में गैर-विकास व्यय का अनुपात घटा है। यह अनुपात सन् १९५१-५२ में ५० प्रतिशत था किन्तु १९७२-७३ में यह घटकर लगभग ४५ प्रतिशत हो रह गया।

तालिका—६  
राज्यों का गैर-विकास व्यय

(करोड़ रु० में)

| मद                         | १९५१-५२ | १९६५-६६<br>(बजट) | १९७२-७३ |
|----------------------------|---------|------------------|---------|
| करी का समग्र               | २७      | ११३              | १८५     |
| ऋण-भार (debt services)     | ६       | ४५५              | ४६०     |
| नागरिक या अर्सेनिक प्रशासन | १०७     | २५६              | ५१७     |
| ऋण भुगतान                  | —       | —                | २७१     |
| अकाल सहायता                | ४       | २१               | ६७      |
| विविध                      | ४६      | १६०              | ३६६     |
| गैर-विकास व्यय का योग      | १६६     | १,१३७            | १६२६    |

सन् १९७३-७४ से लेकर सन् १९७५-७६ तक राज्यों का गैर विकास व्यय इस प्रकार था

वर्ष

गैर-विकास व्यय

(करोड़ रु० में)

१९७३-७४

१८६७२

१९७४-७५

१९१६०

१९७५-७६

२१८५३

होगा। परन्तु राष्ट्रीय कराधान के लिए हितानुसार सिद्धान्त को लागू नहीं किया जा सकता क्योंकि यह व्यावहारिक नहीं है, तथा समता के दृष्टिकोण से भी यह अस्वीकार्य है।

शताब्दियों तक, अर्थशास्त्रियों तथा लेखकों ने प्राप्त किये जाने वाले लाभों पर आधारित कराधान की ही वकालत की। इसके पीछे मूलभूत उद्देश्य यह था कि ऐसा कराधान समता तथा न्याय प्रदान करने वाला होगा। परन्तु अतीत में इसका महत्व चाहे कुछ भी क्यों न रहा हो यह सिद्धान्त स्पष्टतः सम्पूर्ण कराधान पर लागू नहीं किया जा सकता। यदि इसका उपयोग एक सामान्य सिद्धान्त के रूप में किया गया तो निश्चय ही इसका परिणाम असमता तथा अन्याय के रूप में ही सामने आयेगा। इसके अतिरिक्त, यह भी हो सकता है कि सरकार शिक्षा तथा जन-स्वास्थ्य जैसे कुछ अत्यावश्यक धर्मों को छोड़ने पर ही बाध्य हो जाए। तथापि अत्यन्त सीमित मात्रा में हितानुसार सिद्धान्त का प्रयोग करने की सिफारिश की जा सकती है, उदाहरण के लिए, सड़कों तथा गलियों की वित्तीय व्यवस्था करने में। इसके अतिरिक्त, हितानुसार सिद्धान्त के सीमित प्रयोग को इस आधार पर भी उचित ठहराया जा सकता है कि यह सामर्थ्य सिद्धान्त के चरम प्रयोग (extreme application) के प्रतिकारक (antidote) के रूप में कार्य करेगा।

### कराधान का सामर्थ्य सिद्धान्त (The Ability Principle of Taxation)

सामर्थ्य सिद्धान्त इस व्यापक मान्यता पर आधारित है कि जिन व्यक्तियों की आय अथवा जिसके पास धन है उन्हें अपनी सापेक्षिक सामर्थ्य के अनुसार सरकारी कार्यों की सहायता के लिए अपने अंशदान देना चाहिए। सरकार को कर अदा करने का दायित्व एक सामाजिक अथवा सामूहिक जिम्मेदारी माना जाता है, यद्यपि इस बात का निर्णय व्यक्तिगत आधार पर ही किया जाता है कि "कर कौन अदा करे तथा कितनी धनराशि अदा करे।" स्पष्ट है कि जिनके पास है उन्हें अदा करना चाहिए और जिनके पास नहीं है उन्हें अदा करने की कोई आवश्यकता नहीं है। कराधान के सामर्थ्य सिद्धान्त को सदा ही सामान्य प्रसिद्धि और समर्थन प्राप्त हुआ है तथा योड़ी आय वाले वर्गों के लिए यह आकर्षक और प्रिय रहा है।

अतीत अथवा प्राचीन काल में सामर्थ्य सिद्धान्त (Ability Principle in the past) .

न्याय तथा समता का विचार—अर्थात् यह कि करो के भार का वितरण न्यायपूर्ण होना चाहिये—अत्यन्त प्राचीन काल से ही अदा करने की सामर्थ्य के सिद्धान्त से सम्बद्ध रहा है। वास्तव में यह सिद्धान्त हितानुसार सिद्धान्त से भी पुराना है। १६वीं शताब्दी में गिनेसियार्दिनी (Gineciardini) तथा जीन बोडिन (Jean Bodin) ने सामर्थ्य के आधार पर कराधान का समर्थन किया। विलियम पैटी (William Petty) तथा एडम स्मिथ ने भी सामर्थ्य सिद्धान्त के बारे में कहा, परन्तु जैसा कि हम पहले ही बतला चुके हैं, उन्होंने सामर्थ्य सिद्धान्त को हितानुसार सिद्धान्त के साथ मिला दिया। सामान्य विश्वास के विपरीत माना यह जाना चाहिए कि एडम स्मिथ का मत सामर्थ्य सिद्धान्त की अपेक्षा हितानुसार के समर्थन का था। सामर्थ्य सिद्धान्त के सम्बन्ध में सबसे अधिक अच्छा बक्तव्य जे० एस० मिल (J S Mill) का है। मिल ने अनुबंध (contract) तथा संरक्षण (protection) पर आधारित हितानुसार सिद्धान्त को स्पष्ट रूप में अस्वीकार कर दिया। यदि कराधान को संरक्षण पर आधारित किया गया तो निश्चय ही वह अवरोही कराधान (regressive taxation) हो आयेगा क्योंकि निर्धनों को धनिकों की अपेक्षा अधिक संरक्षण की आवश्यकता होती है इसके अतिरिक्त चूंकि संरक्षण सिद्धान्त राज्य के सभी कार्यों की व्यवस्था करने में बिल्कुल असमर्थ था, अतः कराधान के एक नये सिद्धान्त की आवश्यकता थी। नया सिद्धान्त इस उक्ति (dictum) पर आधारित होगा कि कानून के अन्तर्गत सब के साथ समान व्यवहार किया जाना चाहिये, और यह कि यह उक्ति कराधान पर भी लागू होनी चाहिए। मिल के शब्दों में "जिस प्रकार कि एक सरकार को व्यक्तियों अथवा वर्गों के बीच दावों की हदता के बारे में कोई भेदभाव नहीं करना चाहिए, उसी प्रकार सरकार उनसे जिन त्यागों (sacrifices) की आशा करती है वे (त्याग) उन सबको समान रूप से ही दयाव डालकर कराये जाने चाहिए। यही वह रीति है जिनके द्वारा, सम्पूर्ण रूप में, न्यूनतम त्याग किया जाता है—राजनीति के एक सिद्धान्त के रूप में कराधान में समानता का मतलब

## भारत में सरकारी व्यय की प्रवृत्तियाँ (Trends in Public Expenditure in India)

(१) केन्द्र तथा राज्य सरकारों के राजस्व व्यय में वृद्धि—सरकारी व्यय में पाई जाने वाली सबसे पहली मुख्य प्रवृत्ति यह है कि गण तथा राज्य सरकारों के राजस्व व्यय (revenue expenditure) में अत्यधिक वृद्धि होनी रही है। इसकी पुष्टि निम्न आंकड़ों से होती है—

तालिका—८

केन्द्र सरकार का राजस्व व्यय का व्यय

(करोड़ ₹० में)

| वर्ष             | व्यय    |
|------------------|---------|
| १९२१-२२          | ७० १२   |
| १९३८-३९          | ८१ ५३   |
| १९५०-५१          | ३४६ ६४  |
| १९५५-५६          | ४६० ७४  |
| १९६५-६६          | २००२ ६३ |
| १९७१-७२          | ४१०३ ०० |
| १९७२-७३ (मशोघित) | ६५७३ ०० |
| १९७३-७४          | ६७५२    |
| १९७४-७५ (मशोघित) | ५८६०    |
| १९७५-७६ (मशोघित) | ७११७ ०० |
| १९७६-७७ (मशोघित) | ८५५४    |
| १९७७-७८ (वजट)    | ९४८७    |

उपरोक्त तालिका स्पष्ट बता रही है कि पिछले कुछ दशकों (decades) में सघ सरकार का व्यय किम प्रकार बढ़ता रहा है। इस शताब्दी (century) के द्वितीय दशक में सघ सरकार का व्यय ७० १२ करोड़ ₹० में आरम्भ हुआ था और अब यह सन् १९७७-७८ (वजट) में ९४८७ करोड़ ₹० तक पहुँच गया। प्रतिरक्षा की बढ़ी हुई जिम्मेदारियाँ, प्रशासन का विस्तार, लोकान्तरणीय सस्याजी की कार्यप्रणाली, अन्तराष्ट्रीय जिम्मेदारियाँ, शिक्षा तथा सार्वजनिक स्वास्थ्य जैसे राष्ट्र-निर्माण के कार्यों में सरकार का अधिकाधिक भाग लेना और कीमतों में वृद्धि होना—ये वे सत्त्व हैं जो कि सघ सरकार के बड़े हुए व्यय के लिए उत्तरदायी हैं।

केन्द्र के समस्त ही राज्यों के व्यय में भी वृद्धि हुई है। उदाहरण के लिए, सन् १९२१-२२ में राज्यों (उस समय राज्यों को प्रान्त कहा जाता था) का व्यय ७० करोड़ ₹० था, सन् १९५१-५२ में यह बढ़कर ३६२ करोड़ ₹० हो गया और १९७५-७६ में यह ६६८२ करोड़ ₹० तक बढ़ गया। राज्यों के सरकारी व्यय में वृद्धि के कारण ये घे प्रशासन का बढ़ता हुआ व्यय, अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों एवं पिछड़े वर्गों की दशाओं को सुधारने की योजनाएँ, शिक्षा तथा सार्वजनिक स्वास्थ्य जैसी सामाजिक सेवाओं की व्यवस्था और आर्थिक एवं विकास सेवाओं की उपलब्धता।

(२) सरकारी व्यय का वदत्तता हुआ प्रतिरूप—यद्यपि केन्द्र व राज्य सरकारों के कुल व्यय का तीजी स विस्तार हुआ है, परन्तु सभी प्रकार के व्ययों में समान मात्रा में परिवर्तन हुआ हो, ऐसी बात नहीं है। विभिन्न मदों के व्ययों में जो समानुपातिक परिवर्तन (proportionate changes) हुए हैं उनमें भारी विभिन्नताएँ पाई जाती हैं। यही कारण है कि व्यय के स्वरूप में उल्लेखनीय अन्तर पाए जाते हैं।

## राज्यों का पूँजीगत व्यय (Capital Expenditure of the States) :

जब से हमारे देश में आर्थिक नियोजन का प्रारम्भ हुआ है, तभी से (केन्द्र के समान ही) राज्यों का पूँजीगत व्यय भी तीव्रगति से बढ़ता रहा है। पूँजीगत व्यय की वित्तीय व्यवस्था पूँजीगत प्राप्ति (capital receipts) से विशेष रूप से राज्यों द्वारा लिये जाने वाले ऋणों एवं उधारों (borrowings) में और केन्द्र द्वारा राज्यों को प्रदान किये जाने वाले अनुदानों (grants) एवं अग्रिम ऋणों में की जाती है। पूँजीगत व्यय के एक भाग में ऐसी विकास प्रयोजनाओं पर व्यय की गई पूँजीगत लागत सम्मिलित होती है, जैसे कि बहु-उद्देशीय नदी घाटी योजनाएँ, सिंचाई तथा नौचालन, कृषि अनुसंधान एवं विकास योजनाएँ, विद्युत योजनाएँ, सड़क यातायात, भवन निर्माण, सड़कें तथा जलपूर्ति ग्रह औद्योगिक विकास आदि। पूँजीगत व्यय के अन्य भाग में स्थायी ऋणों का भुगतान, केन्द्र को कर्जों की वापसी तथा राज्यों द्वारा दूसरे को देने गये कर्ज एवं उधार सम्मिलित होते हैं। तालिका न० ६ में राज्यों द्वारा किये जाने वाले पूँजीगत व्यय एवं उसकी वृद्धि पर प्रकाश डाला गया है —

तालिका—७  
राज्यों का पूँजीगत व्यय

(करोड़ रु० में)

| भेद                                       | १९५१-५२ | १९६८-६९<br>(बजट) | १९७२-७३<br>(बजट) |
|---|---------|------------------|------------------|
| विकास कार्यक्रमों पर पूँजीगत लागत         | १००     | ४३२              | ७७८              |
| गैर-विकास कार्यक्रमों पर पूँजीगत लागत     | २७      | १०               | १६               |
| कुल पूँजीगत लागत                          | १२७     | ४४२              | ७९४              |
| स्थायी ऋणों की अदायगी                     | १       | ६८               | ६१               |
| केन्द्र को ऋणों की वापसी                  | ११      | ४५४              | ७८५              |
| अन्य ऋणों की वापसी                        | —       | ४०               | ४१               |
| राज्य सरकारों द्वारा दिये गये ऋण एवं उधार | ४६      | ३७२              | ४५३              |
| कुल पूँजीगत लागत एवं व्यय                 | १८४     | १३७६             | २१९७             |

उपर्युक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि विकास कार्यक्रमों पर किया गया कुल पूँजीगत खर्च, जिसे कि सन् १९५१-५२ में गयेष्ट महत्ता प्राप्त थी, इन वर्षों में बढ़ा है यद्यपि सापेक्षिक रूप में (relatively) नहीं। दूसरी ओर, वित्तीय व्यवहारों (financial transactions) में, जैसे कि सावजनिक ऋणों की वापसी, केन्द्र से लिये गये अन्य कर्जों की वापसी और राज्यों द्वारा दिये गये उधारों में उल्लेखनीय वृद्धि हुई है। अन्य ऋणों की वापसी नामक मद में जो ऋण (loans) सम्मिलित है उनमें कुछ है भारतीय रिजर्व बैंक की राष्ट्रीय कृषि राध (दीर्घकालीन कार्य) निधि से लिये गये ऋण, राष्ट्रीय सहकारिता विकास निगम तथा केन्द्रीय गोदाम निगम से लिये गये ऋण और खादी व ग्रामीण उद्योग आय से लिये गये ऋण आदि, यह मद १९५६-५७ में चालू की गई थी। विकास पर किये गये पूँजीगत खर्च में बहु-उद्देशीय नदी घाटी योजनाओं तथा सिंचाई व नौचालन (navigation) आदि पर किया गया व्यय सम्मिलित है। गैर-विकास कार्यों पर किये गये पूँजीगत व्यय में राज्य व्यापार (state trading) पर किया गया सरकारी व्यय, जमींदारी प्रथा के उन्मूलन के कारण जमींदारों को दी गई क्षतिपूर्ति और अन्य वित्तीय व्यवहार सम्मिलित हैं। व्यय की यह मद कोई अधिक महत्वपूर्ण नहीं है क्योंकि यह तो इस तथ्य से ही प्रकट है कि सन् १९७२-७३ (बजट) में इस व्यय के लिए केवल १६ करोड़ की ही व्यवस्था की गई है, जबकि विकास कार्यों पर किए जाने वाले पूँजीगत व्यय के लिए ७७८ करोड़ रु० की व्यवस्था है।

जैसा कि पीछे बताया जा चुका है, भारत की सभ्य सरकार तथा राज्य सरकारों के बीच कार्य बँटे हुए हैं। सभ्य सरकार को प्रतिरक्षा (defence), विदेशी मामले, रेलें, डाक व तार आदि दीये गये हैं। राज्य सरकारों के धर्म की मुख्य मदें हैं—सार्वजनिक व्यवस्था (public order), पुलिस, स्थानीय स्वशासन, सार्वजनिक स्वास्थ्य तथा शिक्षा आदि। केन्द्र तथा राज्यों के कार्यों पर यदि हम एक साथ विचार करें तो हम उन्हें तीन मुख्य शीर्षकों (heading) में विभाजित कर सकते हैं। (I) सुरक्षा सेवाएँ (Security Services) जिनमें प्रतिरक्षा पुलिस, अदालतें तथा न्याय और मामलों प्रशासन आदि सम्मिलित हैं, (II) सामाजिक सेवाएँ (Social Services) जिनमें शिक्षा, स्वास्थ्य तथा चिकित्सा सेवाएँ और सफाई आदि सम्मिलित हैं, और (III) विकास सेवाएँ (Development Services) जिनमें कृषि, पशु चिकित्सालय, औद्योगिक योजनाएँ तथा ऐसे ही अन्य कार्यक्रम सम्मिलित हैं। यहाँ हम सरकारी व्यय की विभिन्न मदों का अध्ययन इन तीन शीर्षकों के अन्तर्गत ही करेंगे।

### (I) सुरक्षा सेवाओं पर व्यय (Expenditure on Security Services)

सुरक्षा सेवाओं में वे सभी सेवाएँ सम्मिलित हैं जो विदेशी आक्रमण से देश की रक्षा करने तथा आन्तरिक शान्ति व व्यवस्था बनाये रखने के लिए सम्पन्न की जाती हैं। प्रतिरक्षा शब्द एक केन्द्रीय विषय है, अतः इसका प्रशासन तथा संगठन सभ्य सरकार द्वारा किया जाता है। देश में शान्ति व व्यवस्था बनाये रखने की जिम्मेदारी राज्य सरकारों की है जिनकी वे पुलिस, न्यायालयों तथा न्यायपालिका (Judiciary) के माध्यम से पूरा करती हैं।

#### प्रतिरक्षा (Defence)

वर्तमान समय में, प्रतिरक्षा का व्यय एक निरन्तर विद्यमान प्रवृत्ति (ever increasing nature) का व्यय है। युद्ध तथा प्रतिरक्षा की तकनीकों में इतने सुधार हो गये हैं कि उनके लिये बड़ी महंगी सामग्री का उत्पादन करना होता है और उनको बनाये रखना होता है। दिन-प्रतिदिन होने वाली वैज्ञानिक छात्रों के कारण आज की युद्ध सामग्री कल की और कल की युद्ध-सामग्री परसों को पुरानी पड़ती जा रही है, परिणामस्वरूप बहुत थोड़ी-थोड़ी अवधि के पश्चात् ही उन्नत विस्म की युद्ध सामग्री से उसको प्रतिस्थापित (replace) करना पड़ता है। बड़ी-बड़ी स्थल सेनाएँ वायु सेनाएँ तथा नौ सेनाएँ देश की रक्षा के लिए रखनी पड़ती हैं और उन्हें आधुनिक अस्त्र-शस्त्रों से सुसज्जित करना पड़ता है। यही कारण है कि प्रतिरक्षा पर किया जाने वाला व्यय वर्तमान समय में कितनी भी देश के कुल व्यय का एक बड़ा प्रतिशत होता है और इसमें निरपेक्ष (absolute) तथा सापेक्षिक (relative) दोनों ही प्रकार के व्यय की वृद्धि होती है।

भारत में प्रतिरक्षा सेवाओं पर किये जाने वाले व्यय में निरन्तर बढ़ने की प्रवृत्ति पाई जाती है। सन् १९५०-५१ में यह व्यय १९४ करोड़ रु० या अर्थात् कुल व्यय का ४७ प्रतिशत। सन् १९६१-६२ में यह २६० करोड़ रु० अथवा कुल सरकारी व्यय का ३२ प्रतिशत था। चीनी आक्रमण के कारण सन् १९६२-६३ में यह बढ़कर ४२५ रु० और १९६३-६४ में ७०४ करोड़ रु० हो गया जो कि कुल व्यय का लगभग ४२ प्रतिशत था। सितम्बर १९६५ में भारत-पाक संचर्ष के कारण प्रतिरक्षा व्यय में और वृद्धि करनी आवश्यक हो गयी। सन् १९७७-७८ (बजट) में प्रतिरक्षा व्यय के बजट अनुमान २५५२ करोड़ रु० के थे जो कुल व्यय का १८% ही था।

प्रतिरक्षा का वर्तमान व्यय युद्धपूर्व के ब्रिटिश काल के व्यय से मात्रा में तो बहुत ज्यादा है परन्तु उस समय की तुलना में कुल व्यय में इसका प्रतिशत नीचा है। सन् १९३६-४० में प्रतिरक्षा का व्यय १०० करोड़ रु० था परन्तु कुल व्यय का यह ५४ प्रतिशत अधिक था। उस समय भारत में सेना पर जो व्यय किया जा रहा था वह कुल व्यय में प्रतिशत के रूप में अन्य अनेक देशों के मुकाबले काफी अधिक था। भारत के राष्ट्रवादी लोग इस प्रतिरक्षा व्यय के इस ऊँचे प्रतिशत की उन दिनों बड़ी आलोचना किया करते थे। विधान सभा में बजट पर होने वाली वार्षिक बहस के समय प्रतिवर्ष ही इस पर विचार किया जाता था और विरोधी दल बड़े हुए प्रतिरक्षा व्यय के सम्बन्ध में सरकार की तीव्र आलोचना करते थे। भारतीयों का मत था कि

जहाँ तक सघ सरकार का प्रश्न है, सबसे अधिक वृद्धि सघ (union) द्वारा राज्यों को दिये जाने वाले अनुदानों में हुई है—अर्थात् १९५०-५१ व १९७३-७४ (बजट) की अवधि के बीच लगभग ३५ गुनी वृद्धि। केन्द्र सरकार के व्यय में दूसरी सबसे अधिक वृद्धि ऋण-भार (debt service) में हुई है—अर्थात् सन् १९५०-५१ से अब तक लगभग २२ गुनी वृद्धि। इससे प्रकट होता है कि उधार लेकर विकास कार्यों पर किया जाने वाला सरकारी व्यय किस प्रकार बढ़ रहा है। अन्य महत्वपूर्ण बढ़ियाँ इस प्रकार हैं—प्रतिरक्षा व्यय में ६ गुनी, समाज और विकास सेवाओं में ११ गुनी और नागरिक अथवा अर्थनिक प्रशासन में १२ गुनी। फिर, कुल व्यय में प्रतिरक्षा व्यय का अनुपात, जो कि १९५०-५१ में ४७ प्रतिशत था, १९७७-७८ (बजट) में घटकर १८ प्रतिशत रह गया।

राज्यों की स्थिति में, गैर-विकास व्यय की तुलना में विकास व्यय अधिक महत्वपूर्ण रहा है। सन् १९५१-५२ में ये दोनों ही प्रकार के व्यय ठीक बराबर थे, अर्थात् दोनों का प्रतिशत ५०-५० था। परन्तु १९७०-७३ (बजट) में विकास-व्यय कुल व्यय का ५५ प्रतिशत और गैर-विकास व्यय ४५ प्रतिशत हो गया। यही नहीं, विकास-खर्चों के अन्तर्गत भी कुल व्यय अन्य के मुकाबले अधिक तेजी से बढ़े है। इसका उदाहरण है शिक्षा, जिसमें १९५१-५२ के मुकाबले १६ गुनी से भी अधिक वृद्धि हुई है।

(३) केन्द्र और राज्यों का पूँजीगत व्यय—अन्त में, सब तथा राज्य सरकारों के पूँजीगत व्यय में जो असाधारण वृद्धि हुई है, उसका उल्लेख करना भी सामयिक ही होगा। भारत में आर्थिक नियोजन के शुभारम्भ के पश्चात् पूँजीगत व्यय को अधिक महत्व प्राप्त हुआ। सन् १९३८-३९ में केन्द्र तथा राज्य सरकारों का सम्मिलित पूँजीगत व्यय केवल १३ करोड़ रु० था। किन्तु सन् १९५०-५१ में अकेली केन्द्र सरकार का पूँजीगत व्यय (capital expenditure) ही १८३ करोड़ रु० था जिसमें ७१ करोड़ रु० पूँजीगत लागत (capital outlay) के थे और शेष में वित्तीय व्यवहार (financial transactions) सम्मिलित थे। (जैसे कि ऋणों की वापसी अदायगी तथा राज्यों को दिये गये ऋण व उधार आदि)। सन् १९७७-७८ के बजट में, केन्द्र सरकार का पूँजीगत व्यय ६०८१ करोड़ रु० रखा गया।

राज्य भी पूँजीगत परिकल्प्य अथवा पूँजीगत लागत के माध्यम से आर्थिक विकास पर अधिकाधिक धनराशियाँ व्यय करते हैं। सन् १९५१-५२ में, उनका कुल पूँजीगत व्यय १८६ करोड़ रु० था जिसमें १२८ करोड़ रु० पूँजीगत लागत के रूप में लबाये गये और शेष राशि वित्तीय व्यवहारों के रूप में व्यय कर दी गई। सन् १९६८-६९ के बजट में राज्यों के कुल पूँजीगत व्यय की मात्रा १,३७५ करोड़ रु० निर्धारित की गई जिसमें में ४४२ करोड़ रु० पूँजीगत लागत के रूप में लगाया जायेगा और शेष राशि वित्तीय व्यवहारों के रूप में व्यय होगी। सन् १९७५-७६ के बजट में राज्यों के कुल पूँजीगत व्यय की मात्रा ४२७७ करोड़ रु० थी।

**सरकारी व्यय के आर्थिक प्रभाव (Economics Effects of Public Expenditure) :**

निरन्तर बढ़ते हुए सरकारी व्यय से अनेक लाभ प्राप्त हुए हैं। सर्वप्रथम, इससे कृषि, उद्योग व परिवहन आदि के ठोस विकास में सहायता मिली है। आर्थिक व सामाजिक उच्च स्तरों का निर्धारण हुआ। दूसरे, बढ़े हुए सरकारी व्यय के फलस्वरूप शिक्षा व सार्वजनिक स्वास्थ्य जैसी सामाजिक सेवाओं का विस्तार एवं उनमें सुधार हुआ है। तीसरे, सरकारी व्यय की वृद्धि ने राष्ट्रीय आय व रोजगार को बढ़ाया है और रहन-सहन का स्तर ऊँचा किया है। चौथे, पाँचों योजनाओं की अवधि में इनने सरकारी अथवा सार्वजनिक क्षेत्र (public sector) का विस्तार किया है।

परन्तु सरकारी व्यय में होने वाली यह वृद्धि मुद्रा-स्फीति (inflation) के लिए भी उत्तरदायी रही है। यह कुछ वर्षों से स्फीतिजनक दबाव (inflationary pressure) तीव्रगति से बढ़ा है और स्फीति को नियन्त्रित करने के उपाय उस समय तक सफल नहीं हो सके जब तक कि सरकारी व्यय की वृद्धि पर ही रोक न लगाई जाए।

सबता था जबकि कराधान तथा उधार में वृद्धि करने अधिक माधन प्राप्त किये जाते और सरकार ने ऐसा किया भी।

**पुलिस, न्याय, जेल तथा सामान्य प्रशासन (Police, Justice, Jails and General Administration)**

पुलिस, न्याय, तथा जेल राज्य के प्रशासन से सम्बन्धित विषय हैं। पिछले वर्षों में भारत में पुलिस दल का विस्तार किया गया है और उसको उन्नत तथा सुगमजित किया गया है। इधर डकैती तथा साम्प्रदायिक दंगों से शान्ति व व्यवस्था की समस्याएँ तथा स्वतन्त्रता के पश्चात् औद्योगिक हड़तालों की सम्मिलित समस्याएँ उत्पन्न हुईं जिनसे बड़ी सावधानी से निपटने की आवश्यकता हुई है। भ्रष्टाचार में वृद्धि हो जाने के कारण एक विशेष पुलिस संस्थान की स्थापना भी आवश्यक हो गई, जिसका मुख्य कार्य ऐसे मामलों का पता लगाना एवं उनकी खोज करना है। उधर स्वतन्त्रता के बाद की अवधि में पुलिस दल की विभिन्न शाखाओं को क्षतिनाशी भी बनाया गया।

भारत में, दण्ड-न्याय (criminal justice) पूर्णतया राज्य के ही पक्ष पर प्रदान किया जाता है। सिविल न्याय (civil justice) के लिए अवश्य अदालतों की जाती हैं और इस सम्बन्ध में फीस की मात्रा मामले में सम्बद्ध घन अथवा सम्पत्ति के मूल्य पर निर्भर होती है जबकि सिविल न्याय आमतौर पर उन लोगों द्वारा प्राप्त किया जाता है जिसके पास घन तथा सम्पत्ति होती है अतः इस सम्बन्ध में फीस की बमूनी अन्यायपूर्ण नहीं है। पिछले कुछ वर्षों में भारत में जेलों में भी काफी सुधार किये गये हैं और वे अब केवल दण्ड भोगने के स्थान मान ही नहीं हैं बल्कि सुधारगृह बन गई हैं। इन सब कारणों से भी व्ययों में वृद्धि आवश्यक हो गई।

सामान्य प्रशासन से सम्बन्धित मशीनरी का भी काफी विस्तार हुआ है। यह बड़ी दायनीय बात है कि प्रशासन की कार्यक्षमता में वृद्धि के प्रयत्नों के बावजूद भी राज्यों में इस दिशा में कोई प्रगति नहीं हुई है।

इन सब सेवाओं सहित अर्सेनिक प्रशासन के व्यय में भी वृद्धि हो रही है। सन् १९५१-५२ में सभी राज्यों का सम्मिलित प्रशासन व्यय १०७ करोड़ ६० था। सन् १९६०-६१ में यह बढ़कर १६७ करोड़ २० हो गया। सन् १९७७-७८ (बजट) में ४०६-७६ करोड़ ६० अर्सेनिक प्रशासन पर व्यय हुए।

### सामाजिक सेवाओं पर व्यय (Expenditure on Social Services)

सामाजिक सेवाओं, जैसे कि शिक्षा, सार्वजनिक स्वास्थ्य, रमचारियों एवं श्रमिकों के लिए कल्याण योजनाओं, विस्थापितों की सहायता एवं पुनर्वास तथा ऐसी ही अन्य सेवाओं पर किया जाने वाला व्यय आधुनिक राज्य के व्यय का एक अतिव्यय अंग है। ये सेवाएँ उतनी अनिवार्य नहीं होती जितनी कि सुरक्षा सेवाएँ होती हैं। सुरक्षा सेवाएँ तो जितनी अनिवार्य होती हैं कि उनकी व्यवस्था अवश्य ही करनी होती है, भले ही वे न्यूनतम मात्रा में हों। इन सेवाओं पर किया गया व्यय केवल नकारात्मक लाभ (negative benefit) प्रदान करता है। दूसरी ओर, सामाजिक सेवाएँ सकारात्मक लाभ (positive benefit) प्रदान करती हैं। ये सेवाएँ जितनी ही अधिक विकसित होती हैं, समाज के लोग उतने ही अधिक प्रसन्न तथा सुखी दिखाई देते हैं। इन सेवाओं पर किया गया व्यय सुरक्षा सेवाओं पर किये जाने वाले व्यय को कम रखने में सहायक होता है क्योंकि सामाजिक सेवाओं की पर्याप्त एवं उच्च वांछि की व्यवस्था होने से देश के लोगों का ईमानदारी एवं नैतिकता का स्तर ऊँचा उठता है जबकि पन्ध्रस्वरूप पुलिस तथा कानूनी अदालतों आदि की कम आवश्यकता होती है। इस स्थिति में, लोगों में अधिक सन्तोष बना रहता है, कानून तथा व्यवस्था भंग करने की घटनाएँ तथा इसी प्रकार की अन्य कठिनाइयाँ कम उत्पन्न होती हैं। इस प्रकार, सामाजिक सेवाओं पर व्यय में वृद्धि करके सरकार सुरक्षा सेवाओं के व्यय में विभाजित कर सकती है जिसमें साधनों (resources) पर पड़ने वाला दबाव भी कम हो सकता है।

भारत में जितनी सेना रखी गई है वह उनकी आवश्यकताओं को देखते हुए बहुत अधिक है। अंग्रेज अफसरो तथा सैनिकों को जो ऊँचे वेतन दिये जाते थे उन पर उस समय आगति की जाती थी। वास्तविकता यह थी कि सेना का एक भाग बाहरी सेना (Imperial Army) के रूप में था जिसका निर्माण भारतीय उद्देश्यों की पूर्ति के लिए न होकर अन्य उद्देश्यों के लिए किया गया था।

जब द्वितीय विश्व युद्ध छिड़ा, तब भारत चुँकि ब्रिटेन ने अधीन था, अतः उसे अपनी जनता की इच्छा के बिना ही युद्ध में सम्मिलित होना पड़ा। देश का प्रतिरक्षा व्यय जो कि सन् १९३६-४० में १०० करोड़ रु० था, बढ़कर १९४४-४५ में ४६० करोड़ रु० हो गया। भारत की प्रतिरक्षा पर जो व्यय होता था, उससे भारत का भाग ब्रिटेन तथा भारत के बीच हुए एक वित्तीय समझौते पर निर्भर था। भारत को जिन व्यय का भार उठाना था, वे थे (१) उसका युद्धपूर्व का प्रतिरक्षा व्यय, (२) कीमतों में वृद्धि के कारण होने वाले व्यय में वृद्धि, (३) ऐसे युद्ध कार्यों की लागत जिन्हें भारत की प्रतिरक्षा के लिए आवश्यक समझा जाता था, और (४) समुद्र पार स्थित भारत की बाहरी प्रतिरक्षा सेनाओं के पोषण पर विये जाने वाले अतिरिक्त व्यय के सम्बन्ध में की जाने वाली एक-मुश्त अदायगियाँ। इसके अतिरिक्त, भारत को कुछ अन्य अदायगियाँ भी करनी पड़ती थी जैसे भारतीय युद्ध-कार्यों के लिए प्राप्त सामान का मूल्य, भारत में बनाई जाने वाली सभी स्थल सेनाओं की भर्ती, उनकी वित्त व्यवस्था तथा उनको सुसज्जित करने का व्यय, और जब तक कि वे भारत-भूमि पर रहे तथा भारत की रक्षा के लिए उपलब्ध रहे तब तक उनके पोषण एवं देख-रेख का व्यय। इसके अलावा भारत में होने वाले युद्ध व्यय का भार ब्रिटिश सरकार ने उठाया था। किन्तु व्यवहार में, इस बात में अन्तर करना बड़ा बठिन था कि कोई भी विधिष्ठ कार्य अथवा व्यय भारत की प्रतिरक्षा के लिए था अथवा साम्राज्य की प्रतिरक्षा के लिए। अतः युद्ध-व्यय में भारत का अंशदान उससे बहुत अधिक था जितना कि न्यायोचित रूप में होना चाहिए था।

युद्ध की समाप्ति के पश्चात् प्रतिरक्षा-व्यय में कुछ कमी हुई। परन्तु यह कमी आशा से कम हुई। सन् १९४७ में पाकिस्तान का निर्माण हुआ, जो कि दुर्भाग्यवश एक झगड़ालू पड़ोसी सिद्ध हुआ। इस कारण भी भारत में बड़ी सेनाओं को बनाये रखना आवश्यक हो गया। उधर बर्मीर में भारी सैनिक व्यय करना पड़ा। इसके पश्चात् जब पाकिस्तान का समुक्त राज्य अमरीका से सैनिक सहायता सम्बन्धी समझौता हुआ तब से भी भारत-पाकिस्तान के बीच तनाव में वृद्धि हुई। दोनों देशों के मध्य समय-समय पर होने वाली सीमा सम्बन्धी दुर्घटनाओं के कारण भी दोनों देशों का मनुमुदाव बड़ा जिसके कारण भारत में प्रतिरक्षा पर अधिक व्यय करना आवश्यक हो गया।

चीनी आक्रमण के पश्चात् तो हमारे सैनिक व्यय में उससे बहुत अधिक वृद्धि हुई जितनी कि कभी पहले आशा भी न की गई थी। सन् १९६३-६४ के बजट में कुल प्रतिरक्षा-व्यय की मात्रा लगभग दुगुनी हो गई। यद्यपि समुक्त राज्य अमरीका तथा ब्रिटेन जैसे मित्र देशों द्वारा हथियारों तथा अन्य युद्ध सामग्री के रूप में कुछ सहायता प्रदान की गई किन्तु फिर भी, प्रतिरक्षा से सम्बन्धित भारी व्यय भारत को स्वयं करना पड़ा। सेना के कई नये डिवाइजनों का निर्माण करने के कारण तथा उनके लिए जो युद्ध-सामग्री चाहिए उसके अधिकांश व्यय का उत्पादन भारत में ही करने के कारण भी भारत को भारी व्यय करना पड़ रहा है। उधर भारत-पाकिस्तान संपर्क में हमारी प्रतिरक्षा आवश्यकताओं में और भी वृद्धि कर दी।

भारत ने सदा ही यह प्रयत्न किया कि उसकी प्रतिरक्षा सम्बन्धी आवश्यकताओं में वृद्धि हो, क्योंकि ये उससे विकास-कार्यों में बाधा उत्पन्न होती हैं। पर ऐसे देश में जहाँ की साधनों की कमी हो, यह निश्चित है कि इन साधनों की प्रतिरक्षा अथवा विकास के लिए प्राप्त करने में तीव्र प्रयत्नगिता आरम्भ हो जायेगी। अक्टूबर, १९३२ में चीनी आक्रमण के समय भारत में प्रतिरक्षा सम्बन्धी जो कुछ कम तैयारी दिखाई दी थी उसका मुख्य कारण यही था कि भारत में विकास-व्यय को उच्च प्राथमिकता (high Priority) प्रदान की गई थी। बाद में वह व्यय प्रतिरक्षा कार्यों में लगाना पड़ा। इस स्थिति में विकास प्रयत्नों को पूर्ववत् उच्च स्तर पर केवल तभी बनाये रखा जा



भारत में, आर्थिक पिछड़ेपन ने मरकारों की चिकित्सा एवं स्वास्थ्य की पर्याप्त एवं उच्च कोटि की सुविधाओं की व्यवस्था करने से रोका है। यही कारण है कि इस देश में स्वास्थ्य का स्तर बहुत गिरा हुआ है। हमारे देश में मृत्यु दर ऊँची है, औसत प्रत्याशित आयु (average expectation on life) कम है, औसत शारीरिक शक्ति की कमी है और इसी कारण कार्यक्षमता का स्तर भी नीचा है। यदि हम चाहते हैं कि हम उन स्तरों के निकट पहुँच जायें जहाँ तक कि ससार के उन्नत देश पहुँचें हुए हैं तो हमें चिकित्सा एवं स्वास्थ्य सम्बन्धी दशाओं में भारी सुधार करने होंगे।

सन् १९५०-५१ में, हमारे देश में केवल ८,६०० अस्पताल तथा औपचारिक थे जिनमें १,१३००० पलंग (beds) तथा ५६,००० प्रशिक्षित डाक्टर थे। ७ लाख गाँव वाले देश के लिए यह सख्या बहुत कम है। हिमाचल लगाया जाए तो एक अस्पताली पलंग ६०० गाँवों के लिये और एक डाक्टर १२५० गाँवों के लिए आता है। और यदि इस बात का ध्यान किया जाए कि अधिकांश अस्पताल एवं डाक्टर शहरी क्षेत्रों में ही केन्द्रित हैं, तो गाँवों के लिए उपलब्ध सुविधायें और भी कम बैठनी हैं।

सन् १९६०-६१ में, अस्पतालों व औपचारिकों की सख्या १३,६०० थी जिनमें १,८५,००० पलंग थे और डाक्टरों की सख्या ७०,००० थी। इस सम्बन्ध में तृतीय योजना का लक्ष्य इस प्रकार था : १४,६०० अस्पताल व औपचारिक, २,४०,१०० पलंग और ८१,००० प्रशिक्षित डाक्टर। डाक्टरी शिक्षा की व्यवस्था, पून की बीमारियाँ की रोकथाम तथा पीने के साफ पानी के प्रबन्ध में भी काफी सुधार किये गये हैं।

चिकित्सा तथा सार्वजनिक स्वास्थ्य सम्बन्धी सभी योजनाओं की लागत प्रथम पंचवर्षीय योजना में १३० करोड़ रु० तथा द्वितीय योजना काल में २२५ करोड़ रु० थी। पाँचवी योजना में इस कार्य के लिए ७६६ करोड़ रु० की व्यवस्था की गई है। इन धनराशियों का एक बड़ा भाग राज्यों में तथा शेष भाग केन्द्र में खर्च किया जाता है।

चिकित्सा तथा सार्वजनिक स्वास्थ्य पर राज्यों द्वारा किये जाने वाले व्यय में तेजी से बढ़ने की प्रवृत्ति पाई जाती है। सन् १९५१-५२ में यह खर्च २६२२ करोड़ रु० अथवा कुल व्यय का ७४ प्रतिशत था किन्तु सन् १९७५-७६ में यह व्यय १८३०७ करोड़ रु० पाँचवी पंचवर्षीय योजना के अन्तर्गत चिकित्सा व सार्वजनिक स्वास्थ्य पर राज्य सरकारों द्वारा ५१७ करोड़ रु० व्यय करने का प्रावधान है।

### (III) विकास सेवाओं पर व्यय

#### (Expenditure on Developmental Services)

आर्थिक विकास से सम्बन्धित सेवाओं में कृषि, पशु चिकित्सा, सहकारिता, सिंचाई, विद्युत योजनाएँ, ग्रामीण सामुदायिक विकास योजनाएँ, अर्थात् निर्माण कार्य, उद्योग तथा सभरण, वैज्ञानिक तथा विविध विभाग, उड़डयन (aviation), बन्दरगाह तथा पाइलट का कार्य (pilotage) सम्मिलित हैं। केन्द्र सरकार की स्थिति में, विकास सेवाओं में उद्योग तथा सभरण, प्रकाश-दीप तथा प्रकाश नोकाएँ आदि और सम्मिलित की जाती हैं। इन मदों पर किया जाने वाला राजस्व खाते का केन्द्रीय व्यय १९५०-५१ में ४० करोड़ रु० था और १९७०-७१ के बजट अनुमानों के अनुसार इस मद की धनराशि की मात्रा लगभग ३२० करोड़ रु० निश्चित की गई। राज्य सरकारों का (राजस्व व पूँजीगत खातों का) कुल विकास व्यय १९५१-५२ में २२४ करोड़ रु० था जो कि १९७५-७६ में बढ़कर २१८५३ करोड़ रु० हो गया।

कृषि, पशु चिकित्सा, सहकारिता, सिंचाई तथा ग्रामीण निर्माण कार्य (agriculture, veterinary, co-operation, irrigation and rural work)—कृषि भारत की सबसे महत्वपूर्ण आर्थिक क्रिया है। यह कुल जनसंख्या का ७५ प्रतिशत में भी अधिक भाग को रोजगार प्रदान करती है। अतः इस मद पर की जाने वाली बड़ी-बड़ी धनराशियों का व्यय एक प्रकार से देश के आर्थिक विकास तथा जनसंख्या के एक बड़े भाग के कल्याण पर किया जाने वाला व्यय ही है। राज्य सरकारों ने सिंचाई, बहु उद्देशीय योजनाओं तथा कृषि से सम्बन्धित अन्य विकास-

## शिक्षा (Education) :

यह सरकार का एक अनिवार्य कर्तव्य है कि वह ऐसे पमाने पर शिक्षा की सुविधाओं की व्यवस्था करे जो विदेश की जनसंख्या के अनुरूप हों। भारत जैसे एक लोकतन्त्रीय देश में, जहाँ कि सविधान लोगों को वयस्क मताधिकार (adult franchise) की सुविधा प्रदान करता है, देश का भाग्य वयस्क जनसंख्या के हाथों में ही होता है। अतः यह आवश्यक है कि देश की जनसंख्या को शिक्षित किया जाए और अतः वयस्क व्यक्ति इस स्थिति में हों कि वह अपने मताधिकार का उपयोग विवेक एवं बुद्धिमानी के साथ कर सकें। हमारे सविधान के राजनीति के निर्देशक सिद्धांतों में से एक सिद्धान्त में इस बात पर जोर दिया गया है कि मविधान के लागू होने से दस वर्षों की अवधि के अन्तर्गत, राज्य १४ वर्ष तक की उम्र के सभी बच्चों के लिए अनिवार्य एवं निशुल्क शिक्षा की व्यवस्था करे। किन्तु यह लक्ष्य पूरा नहीं हो सका। अनिवार्य एवं निशुल्क शिक्षा में सबसे बड़ी बाधा साधनों की कमी की थी। सरकार के पास बड़े-छोटे मात्रा में धन का अभाव रहा जिसके कारण वह शिक्षा की इस प्रकार की कोई योजना लागू न कर सकी।

निशुल्क प्राथमिक शिक्षा के साथ ही साथ, राज्य का यह भी एक आवश्यक कर्तव्य है कि वह स्कूल तथा कालेज की उच्च शिक्षा सम्बन्धी सुविधाओं की व्यवस्था करे। यह भी आवश्यक है कि सरकार तकनीकी एवं व्यावसायिक शिक्षा की ओर पर्याप्त ध्यान दे क्योंकि देश का आर्थिक विकास एक बड़ी सीमा तक उन प्रशिक्षित कर्मचारी वर्ग की प्राप्ति पर निर्भर होता है जिनकी कि औद्योगिक उद्यमों के लिए आवश्यकता होती है। अतः यह जरूरी है कि सरकार ने कुछ साधन इसी प्रकार की योजनाओं में लगा दिए जाएँ। किन्तु साधनों की ही कमी यहाँ भी ऐसी योजनाओं की पूर्ति में भुज्य बाधा रही है।

प्रथम पंचवर्षीय योजना की अवधि में, शिक्षा पर किया जाने वाला कुल व्यय १५३ करोड़ ४० था जिसमें ८५ करोड़ ४० अथवा ५६ प्रतिशत प्रारम्भिक शिक्षा में लगाया गया था। द्वितीय योजना काल में, इस मद का कुल व्यय बढ़कर २५६ करोड़ ४० हो गया परन्तु प्रारम्भिक शिक्षा पर जो भाग व्यय किया गया वह केवल ८७ करोड़ ४० अर्थात् कुल का ३४ प्रतिशत था। तीसरी योजना में शिक्षा पर ४१३ करोड़ रुपये व्यय किये गये जिसमें से २०६ करोड़ ४० प्रारम्भिक शिक्षा पर व्यय हुए। चतुर्थ योजना में शिक्षा पर ७८६ करोड़ ४० व्यय किये गये जिसमें से २३६ करोड़ ४० अर्थात् कुल व्यय का ३०% प्रारम्भिक शिक्षा पर व्यय हुए। पाँचवी योजना के अन्तर्गत शिक्षा पर १७२६ करोड़ ४० व्यय करने का प्रावधान था जिसमें से ७४३ करोड़ ४० केवल प्रारम्भिक शिक्षा पर व्यय करने का प्रावधान था। यह राशि कुल व्यय का ४३% है। अन्य कार्य-क्रम जिन पर योजना के अन्तर्गत शिक्षा सम्बन्धी व्यय किये जाते हैं, वे हैं माध्यमिक शिक्षा, सामाजिक एवं शारीरिक शिक्षा, गारुडितिक कार्यक्रम और इंजीनियरिंग व औद्योगिक शिक्षा।

पिछले दस वर्षों में, शिक्षा पर किये जाने वाले राज्य सरकारों के व्यय में भी तेजी से वृद्धि हुई है। सन् १९५१-५२ में, सभी राज्यों द्वारा शिक्षा पर किया गया कुल व्यय ६० करोड़ ४० था। सन् १९७५-७६ में यह व्यय बढ़कर २,५७६ करोड़ ४० हो गया। पाँचवी योजना में सभी राज्यों द्वारा शिक्षा पर १७२६ करोड़ ४० व्यय करने का प्रावधान है।

## चिकित्सा और सार्वजनिक स्वास्थ्य (Medical and Public Health) :

चिकित्सा तथा सार्वजनिक स्वास्थ्य सम्बन्धी सेवाओं (medical and public health services) की व्यवस्था करना राज्य की अन्य महत्वपूर्ण जिम्मेदारी है। जब लोगों का स्वास्थ्य अच्छा होता है तो उससे उनकी कार्यक्षमता का स्तर ऊँचा बना रहता है और धन का उत्पादन भी अधिक मात्रा में करना सम्भव होता है। अतः चिकित्सा एवं स्वास्थ्य सेवाओं की व्यवस्था करना न केवल समाज-विकास के दृष्टिकोण से ही महत्वपूर्ण है, अपितु आर्थिक प्रगति एवं विकास के दृष्टिकोण से भी बड़ा महत्वपूर्ण है। सभी आधुनिक राज्य ऐसी सेवाओं को बड़ी उच्च बोटि की व्यवस्था करते हैं। सरकार इस सम्बन्ध में जनता को अनेक प्रकार की सुविधाएँ उपलब्ध कराती है जैसे कि औपचारिक तथा अस्पतालों की स्थापना एवं उनका संचालन, डॉक्टरों तथा नर्सों के एक बड़े स्टाफ का प्रशिक्षण एवं उनकी नियुक्ति, बीमारियों को रोकने के लिए सार्वजनिक स्वास्थ्य सेवाएँ तथा ऐसी ही अन्य सुविधाएँ।

## सरकारी व्यय का महत्व (Significance of Public Expenditure)

सरकार की राजकीय नीति के एक अंग के रूप में सरकारी व्यय का क्या महत्व है, इसका पता देने की अर्थव्यवस्था पर पड़ने वाले इसमें प्रभावों में लगाया जा सकता है। सरकारी खर्च वितरण सम्बन्धी न्याय (distributive justice) की वृद्धि जैसे महत्वपूर्ण आर्थिक लक्ष्यों की पूर्ति में वहाँ तक सहायक हो सकता है, यह दो बातों पर निर्भर है, अर्थात् तो इस बात पर कि राष्ट्रीय आय के सदमें में ऐसे व्यय की मात्रा कितनी है, और अतः इस पर कि कल्याणकारी क्रियाओं पर सरकारी व्यय का प्रतिशत क्या है? इन दोनों ही दृष्टियों से, भारत में सरकारी व्यय का बहुत कम महत्व है। सन् १९६८-६९ में, केन्द्र तथा राज्य सरकारों का कुल सम्मिलित व्यय लगभग ₹२०० करोड़ ४० है। यह व्यय उस वर्ष की अनुमानित राष्ट्रीय आय का लगभग २० प्रतिशत है। इसके अतिरिक्त सामाजिक तथा कल्याण-कार्यों पर किया जाने वाला व्यय भी कुल व्यय का बहुत थोड़ा भाग रहा है। इस कारण आर्थिक विषमताओं को दूर करने में सरकारी व्यय का बहुत कम ही प्रभाव पड़ सकता है।

भारत में, सरकारी व्यय के द्वारा कुछ सीमा तक प्रादेशिक एवं क्षेत्रीय पुनर्वितरण अवश्य सम्भव हुआ है। विभिन्न राज्यों तथा क्षेत्रों के बीच, केन्द्रीय व्यय का स्वयं ही इस प्रकार समायोजन (adjustment) किया जाता है जिससे कि अधिकांशतया और अपेक्षातया पिछड़े क्षेत्रों को लाभ पहुँचे। केन्द्र सरकार द्वारा लागू किये जाने वाले विकास-कार्यक्रमों को प्रायः इस प्रकार स्थानीयकरण किया जाता है जिससे कि अपेक्षाकृत निर्धन राज्यों के भाग के स्तर तथा उत्पादन क्षमता में वृद्धि हो। इसके अतिरिक्त केन्द्र सरकार कम-उन्नत राज्यों को जो अनुदान देती है और विभाज्य करों (shared taxes) के वितरण की योजना में राज्यों की जनसंख्या को जो महत्व प्रदान किया जाता है उसके पीछे भी उद्देश्य यही है कि कम विकसित तथा अधिक ज़रूरत मन्द क्षेत्रों के पक्ष में साधनों का पुनर्वितरण किया जा सके। इस उपाय से मर्यादित पूर्ण क्षेत्रीय समानता तो नहीं लाई जा सकती परन्तु इस सम्बन्ध में सरकारी खर्च का जो महत्व है उसकी अपेक्षा नहीं की जा सकती।

सरकारी व्यय के पुनर्वितरण सम्बन्धी प्रभावों (redistributive effects) का महत्व राज्यों में भी कम नहीं है। सरकारी व्यय के द्वारा ग्रामीण तथा शहरी क्षेत्रों में आवश्यकताओं और माघनों के बीच समानता का एक निश्चित स्तर बनाये रखा जाता है। राज्य के राजस्व का एक बड़ा भाग बड़े नगरों से विशेषतः जनता के अधिक समृद्ध वर्गों से कराने द्वारा प्राप्त होता है जबकि सरकारी व्यय का एक भाग ग्रामीण क्षेत्रों में खर्च किया जाता है। यह भी सत्य है कि कर-आय के आँकड़ों से करों की प्रभावी बाहुल्यता (effective incidence) की कोई जानकारी नहीं मिलती और नगरों में लगाये जाने वाले कुछ कर नगरों की सीमाओं से भी बाहर स्थानान्तरित कर दिये जाते हैं। पर कुछ भी हो, लोकवित्त (Public Finance) के द्वारा कुछ न कुछ पुनर्वितरण तो होता ही है। इसके अतिरिक्त जब राज्य सरकारें स्थानीय विकास को सहायक अनुदान देती हैं, तो समानिकरण की यह प्रक्रिया, राज्यों की सीमा के अन्तर, आगे भी जारी रहती है, ऐसे अनुदान, कुछ सीमा तक, आवश्यकता के सिद्धान्त पर आधारित होते हैं, फलस्वरूप कम विकसित स्थानीय क्षेत्र अनुदानों का अधिकांश भाग प्राप्त कर लेते हैं।

जहाँ तक लोगों की भविष्य करदान सामर्थ्य (future taxable capacity) का सम्बन्ध है, विकास कार्यों एवं सामाजिक सेवाओं पर किये जाने वाले व्यय के बढ़ते हुए योगदान का भारी महत्व है। स्वतन्त्रता के पश्चात् की अवधि में सरकारी व्यय की एक उल्लेखनीय विशेषता यह रही है कि पूँजीगत व्यय का काफी भाग आर्थिक विभाग में लगाया गया है। इसके परिणामस्वरूप राष्ट्रीय आय में भी उल्लेखनीय वृद्धि हुई है। इसके अतिरिक्त, सभाज-सेवाओं पर किये जाने वाले व्यय में जो अधिवाधिक वृद्धि हुई है, विकास तथा पुनर्वितरण की दृष्टि से उसके बड़े अनुकूल प्रभाव पड़ते हैं। अतः ऐसी व्यय के जो दीर्घकालीन प्रभाव पड़ते हैं, वे अवश्य विचारणीय तथा अनुपेक्षणीय हैं।

क्रियाओं पर बड़ी-बड़ी धनराशियाँ व्यय की हैं। इन्हीं क्रियाओं पर केन्द्र सरकार भी धनराशियाँ व्यय करती है।

बजट व्यवस्थाओं के अनुसार सन् १९५१-५२ में राज्यों ने कृषि, पशु चिकित्सा तथा सहकारिता, सिंचाई और ग्रामीण एवं सामुदायिक विकास पर ४४ करोड़ ६० व्यय किये। यह राशि राज्यों के कुल व्यय की ११ प्रतिशत से अधिक थी। सन् १९६०-६१ में उन क्रियाओं पर किये जाने वाले कुल व्यय की मात्रा १५० करोड़ ६० हो गई जो कि कुल व्यय के १३ प्रतिशत से कुछ ही अधिक थी। सन् १९६८-६९ के बजट अनुमानों के अनुसार इन मदों पर किया जाने वाला व्यय ३५५ करोड़ ६० था जो कि कुल व्यय का लगभग १४ प्रतिशत था। इस प्रकार कहा जा सकता है कि कृषि आदि की मदों पर राज्यों द्वारा किये जाने वाले व्यय में निरपेक्ष (absolute) तथा सापेक्ष (relative), दोनों ही रूप में वृद्धि हो रही है।

असैनिक निर्माण कार्य (civil works)—असैनिक निर्माण कार्य में सैनिकों का विकास सार्वजनिक भवनों का निर्माण तथा ऐसी ही अन्य क्रियाएँ सम्मिलित की जाती हैं। आर्थिक विकास की गति काफी सोमा तक ऐसे निर्माण कार्यों पर निर्भर हुआ करती है। व्यापारिक तथा आर्थिक समृद्धि के लिए यह अत्यन्त आवश्यक है कि देश में सड़कों का जाल बिछाया जाए। असैनिक निर्माण कार्यों का उपयोग कभी-कभी मंदी काल में आर्थिक क्रियाओं को गति प्रदान करने के लिये भी किया जाता है। भारत में एक कार्य का परिणाम (volume) अपेक्षाकृत कम ही रहा है, इसी कारण इसका उपयोग प्रति चक्रीय कार्यवाही (anti-cyclical measure) के रूप में अधिक नहीं किया जा सका है। परन्तु इस सम्बन्ध में भावी सभावनाओं से इन्कार नहीं किया जा सकता।

केन्द्र तथा राज्यों की सरकारें यह व्यय अशत. तो राज्य खाते (revenue account) और अशत. पूँजीगत खाते (capital account) में से करती हैं। ऐसा कोई स्पष्ट पैमाना नहीं है जिसके द्वारा इस व्यय की पूँजीगत एवं राजस्व व्यय के रूप में विभाजित किया जा सके। आमतौर पर सड़कों तथा भवनों पर किये जाने वाले व्यय को पूँजीगत व्यय माना जाता है अतः उसकी विनीय व्यवस्था राजस्व खाते में से नहीं की जाती। परन्तु इस मद पर किया जाने वाला राजस्व व्यय भी कुल व्यय का काफी बड़ा भाग होता है।

सन् १९५१-५२ में, राज्यों ने असैनिक निर्माण कार्यों पर ४१ करोड़ ६० व्यय किये। यह राशि राज्यों के कुल व्यय की १०.५ प्रतिशत थी। सन् १९६८-६९ के बजट में इस कार्य के लिये १५७ करोड़ ६० की राशि की व्यवस्था की गई जो कि कुल व्यय की ८० प्रतिशत थी।

### अन्य व्यय (Other Expenditure)

अन्य विकास क्रियाओं के व्यय में बिजली योजनाएँ, उद्योग तथा संभरण, और कुछ विविध मदें सम्मिलित की जाती हैं। यह व्यय भी अशतः राजस्व खाते से किया जाता है और अशतः पूँजीगत खाते से। फिर भी, इस व्यय को पूँजीगत एवं राजस्व व्यय के रूप में विभाजित करने के सम्बन्ध में कोई स्पष्ट सिद्धान्त उपलब्ध नहीं है। इन योजनाओं को राज्यों के आर्थिक विकास के लिए बड़ा आवश्यक समझा जाता है, इसी कारण पिछले कुछ वर्षों से इस व्यय को अधिकाधिक महत्व मिलता जा रहा है। राज्यों के राजस्व बजटों में इन मदों के व्यय की एक पृथक् मद के रूप में दिखाया जाता है किन्तु केन्द्रीय बजट में सभी प्रकार के विकास-व्यय को सामाजिक व्यय के साथ ही एक समुक्त मद के रूप में दिखाया जाता है।

राज्यों ने बिजली योजनाओं, उद्योग तथा संभरण (industries and supply) और अन्य विकास कार्यों पर २१ करोड़ ६० व्यय किये। यह सभी राज्यों के जाबू व्यय का लगभग ५.३ प्रतिशत था। सन् १९६०-६१ में, इन मदों पर किया जाने वाला व्यय ७६ करोड़ ६० था जो कि सम्पूर्ण व्यय का ७.७ प्रतिशत था। सन् १९६८-६९ के बजट अनुमानों में इस व्यय के लिए २७२ करोड़ ६० की व्यवस्था की गई थी जो कि कुल अनुमानित व्यय की लगभग १०.५ प्रतिशत थी।

है त्याग की समानता (equality of sacrifice) इसका अर्थ है कि सरकार के खर्चों के लिए प्रत्येक व्यक्ति द्वारा दिए जाने वाले धन का निर्धारण इस प्रकार किया जाये कि कोई भी व्यक्ति मांग की अदायगी से, अन्य प्रत्येक व्यक्ति के भाग्य की तुलना में, न तो अधिक अनुविधा अनुभव करे और न कम।<sup>7</sup>

मिल के अनुसार, "कराधान की समानता का अर्थ है त्याग की समानता।" कराधान सभी समान और न्यायपूर्ण होता है जबकि करो के भाग का वितरण ऐसा हो कि ऐसे सभी व्यक्ति जो सामान्य भलाई के लिए अश्वान दें, समान त्याग करें।

**सामर्थ्य सिद्धान्त के लिए औचित्य (Justification for Ability Principle)**

सामर्थ्य सिद्धान्त के समर्थकों ने इसका औचित्य सिद्ध करने के लिए निम्न तीन आधार प्रस्तुत किये हैं। प्रथम, सामर्थ्य सिद्धान्त का त्याग आधार। जैसा कि डॉल्टन (Dalton) ने कहा सामर्थ्य सिद्धान्त की त्याग सम्बन्धी व्याख्याएँ करो की अदायगी के उन मनोवैज्ञानिक प्रभावों का अध्ययन करती हैं जो कि व्यक्तिगत करदाताओं अथवा करदाताओं के प्रत्येक वर्ग पर पड़ते हैं। मिल ने ऊपर उल्लिखित अपने उद्धरण में त्याग की समानता पर जोर दिया है। परन्तु उस स्थिति से अधिक और समानता क्या हो सकती है जिसके अन्तर्गत कि सरकार की सहायता के लिये प्रत्येक व्यक्ति का अश्वान ऐसा हो कि जिसका परिणाम सभी के लिये समान त्याग के रूप में सामने आये।

सामर्थ्य सिद्धान्त के सम्बन्ध में दूसरा औचित्य आय की घटती सीमान्त उपयोगिता (diminishing marginal of income) के दो रूप में दिया जाता है आय की घटती हुई सीमान्त उपयोगिता का विचार घटती सीमान्त उपयोगिता के सामान्य सिद्धान्त से लिया गया है। आय में वृद्धि का अर्थ होता है अतिरिक्त आय से अपेक्षाकृत कम उपयोगिता प्राप्त होना। स्मरण रहे कि आय से मानवीय आवश्यकताएँ सन्तुष्ट की जाती हैं। ऐसी सभी आवश्यकताएँ अनिवार्य आवश्यकताओं की श्रेणियों में आती हैं जो जीवित रहने के लिए अत्यावश्यक होती हैं एवं अत्यन्त महत्वपूर्ण होती हैं। ये आवश्यकताएँ सभी व्यक्तियों द्वारा किसी न किसी प्रकार सन्तुष्ट की जाती हैं। इसके बाद वे वस्तुएँ तथा सेवाएँ आती हैं जिन्हें रूढ़ आवश्यकताएँ (conventional necessities) कहा जाता है और इसके पश्चात् नम्बर आता है आरामदायक और विलासिता का। एक व्यक्ति जैसे-जैसे पहले अनिवार्य आवश्यकताओं को, फिर रूढ़ आवश्यकताओं को और उसके पश्चात् आराम-दायक एवं विलासिता की आवश्यकताओं को सन्तुष्ट करता है, उनकी इच्छा की तीव्रता घटती-घटती कम होने लगती है। अतः इन विभिन्न श्रेणियों की वस्तुओं एवं सेवाओं को सन्तुष्ट करने के लिये आय में जो क्रमिक वृद्धियाँ (successive increments) होंगी, उन वृद्धियों से प्राप्त होने वाली उपयोगिता भी, निश्चय ही क्रमशः कम होती जायगी। इससे यह परिणाम निकलता है कि करो का भार बड़ी आय वाले लोगों पर डाला जाना चाहिये क्योंकि इस स्थिति में उन्हें अधिक भार महसूस नहीं होगा। साथ ही, छोटी आय वाले व्यक्तियों को, जो कि आय की अत्यावश्यक एवं अनिवार्य आवश्यकताओं की सन्तुष्टि में व्यय करते हैं, करो से मुक्त कर देना चाहिए।

सामर्थ्य सिद्धान्त का तीसरा औचित्य उत्पादन-शक्ति (faculty interpretation) के रूप में दिया जाता है। उत्पादक-शक्ति व्यक्ति की उत्पादन करने की क्षमता (capacity) को कहते

7 J. S. Mill *Principles of Political Economy*, Book V, chapter II, sec. 2, "As the government ought to make no distinction of persons or classes in the strength of their claims on it, whatever sacrifices it requires of them should be made to be as nearly as possible with the same pressure upon all, which it must be observed, is the mode by which least sacrifice is occasioned on the whole. Equality of taxation, therefore, as a maxim of politics, means equality of sacrifice. It means apportioning the contributions of each person towards the expense of the government, so that he will feel neither more nor less inconvenience from his share of the payment than every other person experiences from his."

इस प्रकार, भारतीय सरकारी व्यय के प्रतिरूप अथवा गठन के तथा पिछले वर्षों में इसकी मात्रा में जो प्रवृत्तियाँ प्रकट हुई हैं, उनके महत्वपूर्ण आर्थिक प्रभाव पड़े हैं। यह अवश्य है कि ये प्रभाव थोड़ी मात्रा में ही पड़े। इसका कारण यह था कि राष्ट्रीय आय को देखते हुए सरकारी व्यय की मात्रा कम थी। परन्तु जैसे-जैसे राष्ट्रीय आय में सरकारी व्यय और सरकारी आय का अनुपात बढ़ेगा, वैसे-वैसे ही उनके विकास तथा पुनर्वितरण सम्बन्धी प्रभावों का महत्व भी बढ़ता जायेगा।

### सरकारी व्यय से सम्बन्धित सामान्य समस्याएँ (General Problems Relating to Public Expenditure)

सरकारी व्यय का उपयोग प्रायः आर्थिक नीति के एक अस्त्र के रूप में किया जाता है। राज्य नीति (state policy) के कुछ नक्ष्यों की पूर्ति सरकारी व्यय का सावधानी के साथ नियमन करके की जा सकती है। सरकारी व्यय की योजनाएँ इस प्रकार बनाई जाती हैं कि जिनसे राष्ट्रीय आय तथा रोजगार की मात्रा में अधिकतम वृद्धि के विषय में आवश्यक हुआ जा सके। पिछले वर्षों में भारत में सरकारी व्यय की मात्रा में वृद्धि होती रही है। ऐसा आर्थिक विकास की महत्वाकांक्षी योजनाओं के कारण हुआ है। विकास कार्यक्रमों के साथ ही साथ, प्रशासनिक व्यवस्था का भी विस्तार हो जाता है जिससे प्रशासन पर होने वाला व्यय बढ़ जाता है। किन्तु आवश्यकता इस बात की है कि प्रशासन के व्यय को यथासंभव कम रखा जाए वरन् कि उससे कार्यक्षमता में कोई कमी न हो जाए। अन्य शब्दों में इसका अर्थ है कि यथासंभव अपव्यय (wastage) को रोका जाना चाहिए। सरकारी व्यय से अधिकतम लाभ केवल तभी प्राप्त किया जा सकता है जबकि वह व्यय मितव्ययता एवं कुशलता के साथ इस प्रकार किया जाए कि रिश्वतखोरी, भ्रष्टाचार भाई-भतीजावाद तथा साधनों के असावधानीपूर्ण उपयोग के कारण होने वाली सभी किङ्कलछाँवियाँ उससे दूर रहे। केवल ऐसा होने पर ही सरकार में लोगों का विश्वास बना रह सकता है और करो के प्रति उनका प्रतिरोध कम हो सकता है।

### व्यय में वृद्धि के विरुद्ध उठाई जाने वाली आपत्तियाँ (Objection Against Increase in Expenditure)

सरकारी व्यय में होने वाली इन वृद्धियों के सम्बन्ध में जनता की निम्नलिखित यह है कि इस वृद्धि के साथ ही साथ सरकारी विभागों में अकुशलता भी बढ़ रही है। विभागों में आवश्यकता से अधिक आदमी भर्ती कर लिये गये हैं। व्यय इस प्रकार किये जाते हैं कि उनसे समाज को कोई प्रत्यक्ष या दृष्टिभ्य लाभ नहीं होता। उदाहरण के लिए, प्रथम तथा द्वितीय योजनाओं की अवधि में, निमित्त सिंचाई साधनों में से केवल ८० प्रतिशत का उपयोग किया गया। योजनाओं (plans) के अन्तर्गत, अनेक प्रयोजनाओं (projects) के जो लक्ष्य निर्धारित किये गये थे, अनेक मामलों में वे पूरे नहीं किये जा सके। कुछ स्थितियों में, लक्ष्य पूरे न होने का कारण प्राकृतिक कठिनाइयाँ थी थी और यह भी कि योजनाओं के निर्माताओं ने लक्ष्यों के निर्धारण में अत्यधिक महत्त्वकांक्षा से काम लिया था। परन्तु अधिकांश मामलों में इसका कारण कर्मचारियों की अकुशलता, प्रयोजनाओं का समुचित रूप से एवं सावधानी के साथ संचालन न करना और ऐसे ही कुछ अन्य दोष थे। इन परिस्थितियों के कारण सरकारी खर्च में जो अपव्यय (wastage) हुआ है, उससे निश्चित रूप से बचा जा सकता था।

अकुशलता (inefficiency) ही कोई एकमात्र ऐसा आरोप (charge) नहीं है जो सरकारी विभागों के विरुद्ध लगाया जाता हो। भाई-भतीजावाद (nepotism), रिश्वतखोरी तथा भ्रष्टाचार सरकारी अपव्यय के अन्य कारण हैं। यह भारत का सौभाग्य है कि उसके पास, प्रशासन के उच्च स्तरों पर, सिविल सेवकों का एक ऐसा दल है जो सत्सार के किसी भी देश के सिविल सेवकों के बराबर है। परन्तु केवल उच्च स्तर के अधिकारियों से ही प्रशासन का सम्बन्ध होता हो, ऐसी बात तो नहीं है। वास्तविकता यह है कि सरकारी पद सोपान (official hierarchy) के सभी स्तरों पर ईमानदार एवं कुशल कर्मचारी वर्ग की आवश्यकता होती है। यह भारत का दुर्भाग्य है कि उच्च स्तर के सरकारी अधिकारी तथा मन्त्री (ministers) भी वेदमानी के दारोप

से बच नहीं सके हैं। इसके कारण ही भारत में लोकपाल की नियुक्ति की आवश्यकता अनुभव की गई। यह हो सकता है कि इन आरोपों को लगाते समय सरकार के आलाचकों ने कुछ अतिशयोक्ति से काम लिया हो। परन्तु उच्च स्तर के लोगों को तो सीज़र की पत्नी की तरह, सभी प्रकार के संदेहों से परे रहना चाहिए। अतः यह आवश्यक है कि सरकार किसी ऐसी प्रशासनिक मशीनरी की स्थापना करे जो उच्च स्तर के व्यक्तियों के विरुद्ध लगाये गये भ्रष्टाचार तथा भाई-भतीजावाद के आरोपों एवं मित्राणियों की जाँच करे। तथापि, ऐसी प्रशासनिक मशीनरी की स्थापना करना बड़ा कठिन है जिससे उक्त लक्ष्य की पूर्ति भी हो जाए और न ता सरकारी कर्मचारियों का मनोबल (morale) ही गिरे और न सरकार से कार्य-संचालन पर उसका कोई प्रतिकूल प्रभाव ही पड़े। इस अंतिम बात में सरकार पर बड़ा बोझ डाला है और यही कारण है कि हम दिशा में अब तक कुछ भी नहीं हो सका है।

**मितव्ययता के लिए की गई कार्यवाहियाँ (Measures for Economy) :**

मार्च, १९६८ में संसद में कांग्रेस दल ने एक मितव्ययता समिति (economy committee) की स्थापना की। समिति ने कहा कि भारत सरकार दश में आज एकमात्र सबसे बड़ी नियोजक (employer) है। समिति की रिपोर्टें सरकारी विभागों के व्ययों तथा उनके रोजगारों से सम्बन्धित सभ्यों एवं आँकड़ों की एक महत्वपूर्ण दस्तावेज़ बन गईं। समिति ने अपनी रिपोर्ट में कहा कि सरकार के असेंनिक कर्मचारियों की संख्या में भारी वृद्धि हुई है, विभिन्न विभागों के वेतन बिलों की घनराशियाँ बहुत बढ़ गई हैं और सभी दिशाओं में व्यय बढ़ा है। समिति ने कहा कि सरकारी विभागों में जरा-जरा से बढ़ाने के आधार पर स्टाफ में बढ़ोतरी करने की सामान्य प्रवृत्ति पाई जाती है। समिति ने सिफारिश की कि प्रशासनिक (administrative) अधिकारी (executive), लिपिक वर्गीय (ministerial), तथा कुशल व अकुशल पदों की भर्तियाँ एकदम बन्द कर दी जानी चाहिए और ऐसे सभी पद समाप्त कर दिये जाने चाहिए जो ६ या उससे अधिक महीनों से खाली पड़े हैं केवल उन पदों को छोड़कर जहाँ कि तकनीकी कर्मचारियों की आवश्यकता है। समिति से सुझाव दिया कि विभिन्न विभागों के फ़ालतू स्टाफ से कर्मचारियों का एक केन्द्रीय कोष अथवा समूह (central pool) बनना चाहिए और फिर तत्पश्चात् जो भी नई भर्तियों की जाएँ वे केवल इसी केन्द्रीय समूह में से की जानी चाहिए। समिति ने यह भी सिफारिश की कि सभी प्रकार की पुनर्नियुक्तियाँ (re-employment) बिल्कुल बन्द कर दी जाएँ और जो लोग सेवा निवृत्ति की आयु तक पहुँच गये हैं उनकी सेवा की अवधि का और विस्तार (extension) न किया जाए। इस प्रकार, समिति ने किसी भी प्रकार की छेड़नी (retrenchment) की सिफारिश नहीं की, अपितु केवल उस समय तक नई भर्तियों को बन्द रखने को कहा जब तक कि सभी विभागों में कर्मचारियों की संख्या कम होकर समुचित अनुपात में न हो जाए। सन् १९६०-६१ में, बजट प्रस्तुत करते समय तत्कालीन वित्त मंत्री ने यह आश्वासन दिया था कि एक वर्ष तक किसी भी नये पद का निर्माण नहीं किया जायेगा और न खाली पदों को भरा ही जायेगा जब तक कि वह पद योजना से ही सम्बन्धित न हो अथवा सुरक्षा कार्यों के लिए ही उसकी आवश्यकता न हो।

सरकार ने मंत्री परिषद् सचिवालय (cabinet secretariat) में एक संगठन और प्रणाली सभा (organisation and methods division) की स्थापना की है। यह सभाग कार्य करने के तरीकों में सुधार के लिए तथा कार्यक्षमता के साथ-साथ मितव्ययता लाने के लिए प्रत्येक मन्त्रालय (ministry) की क्रियाओं का अध्ययन करता है। वित्त मन्त्रालय के व्यय विभाग में एक मितव्ययता सभाग (Economy Division) स्थापित है। यह सभाग ऐसे सभी प्रस्तावों की जाँच करता है जिन्हें वित्त मन्त्रालय की अनुमति की आवश्यकता होती है। ऐसा करने का उद्देश्य अधिक से अधिक मितव्ययता लाना ही होता है। यह सभाग इस बात की छानबीन करता है कि कोई भी प्रस्तावित व्यय अनिवार्य ही है अथवा इसको कम या पूर्णतः समाप्त किया जा सकता है। इस सभाग की एक विशेष पुनर्गठन इकाई (Special Reorganisation Unit) है जिसका मुख्य उद्देश्य सरकार के कार्यों में कुशलता एवं मितव्ययता उत्पन्न करना है। अपने उद्देश्य की पूर्ति के लिए यह इकाई सरकार के विभागों (departments) तथा मन्त्रालयों के संगठन तथा उनके कार्य करने के तरीकों का व्यापक एवं आलोचनात्मक अध्ययन करती है। इन सभी संगठनों का उद्देश्य

यही है कि सरकारी विभागों में कार्यकुशलता बढ़ाई जाए और व्यय के अध्ययन को रोकने में उनकी मदद की जाए।

सन् १९५७ से, विभिन्न मन्त्रालयों तथा विभागों ने आन्तरिक मितव्ययता समितियों (Internal Economy Committees) की स्थापना की है। ये समितियाँ कार्य की प्रकृति, किस्म तथा उसकी मात्रा की जाँच करती हैं और इस बात का पता लगाती हैं कि क्या उस कार्य को और शीघ्रता के साथ पूरा किया जा सकता है। वे इस बात पर भी विचार करती हैं कि क्या स्टाफ पर किये जाने वाले व्यय में कमी की जा सकती है और क्या सामान्य व्यय में कमी करने की गुंजायश है? इसके अतिरिक्त एक केन्द्रीय मितव्ययता मण्डल (Central Economy Board) भी स्थापित है जिसका कार्य यह है कि वह देखे कि आन्तरिक मितव्ययता समितियों की सिफारिशें लागू की जा रही हैं या नहीं। यह मण्डल ऐसे मामलों को भी जाँच करता है जिसके विषय में विशेष पुनर्गठन इकाई तथा सम्बद्ध मन्त्रालय के बीच मतभेद होता है। यह इस बात की जाँच करता है कि विशेष पुनर्गठन इकाई द्वारा किये गये कार्य-अध्ययनों (work-studies) का कहीं तत्त पालन किया जा रहा है और उन पर आधारित प्रस्ताव कहीं तक लागू किये जा रहे हैं। इसके अतिरिक्त, प्रत्येक मन्त्रालय में एक पृथक् आन्तरिक दल होता है। यह दल ऐसे मामलों का अध्ययन करता है और उनके विषय में अपनी रिपोर्टें देता है जिनका सम्बन्ध अकुशलता से होता है। इस प्रकार, सरकारी व्यय पर निरन्तर निगाह रखी जाती है और प्रशासन की मशीनरी को सुप्रधाही एवं निर्दोष बनाने का सतत प्रयत्न किया जाता है।

सन् १९५६ में राष्ट्रीय विकास परिषद् (national development council) ने एक योजना कार्यक्रम समिति की स्थापना की। उसका उद्देश्य भी सरकारी व्यय में मितव्ययता लाना था। गृह मन्त्री इस समिति के अध्यक्ष हैं तथा वित्त मन्त्री, योजना मन्त्री और योजना आयोग के उपाध्यक्ष इसके सदस्य हैं। यह समिति विभिन्न प्रयोजनाओं (projects) की छानबीन करती है और ऐसे दलों (teams) की नियुक्ति करती है जिनमें सदस्य-सदस्य भी होते हैं। ये दल अथवा टीनिया कुछ चुनी हुई प्रयोजनाओं का भ्रमण करती हैं और इस दृष्टि से उनकी जाँच पढनाल करती हैं जिससे कि उनमें कार्यकुशलता एवं मितव्ययता लाई जा सके। इस प्रकार, सरकार व्यय के अपव्यय को रोकने के लिए तथा प्रशासन में कुशलता एवं मितव्ययता लाने के लिए धनशक्ति प्रवास कर रही है।

परन्तु इन सब कार्यवाहियों की सफलता, काफी सीमा तक, कर्मचारी वर्ग के चरित्र एवं उसकी सत्यनिष्ठा (integrity) पर निर्भर है। यदि स्टाफ की ओर से आवश्यक सहयोग एवं प्रयुत्तर नहीं मिलता है तो अच्छी से अच्छी कार्यवाहियाँ भी असफल हो जायेंगी। अतः यदि प्रशासन की कार्यक्षमता में वृद्धि करनी है और व्ययों में अधिक मितव्ययता लानी है तो इसके लिए आवश्यक है कि सरकारी विभागों में काम करने वाले व्यक्ति ईमानदार, निष्ठावान (loyal) तथा देशभक्त हों। यह तो मेन के पीछे बैठ चुका व्यक्ति ही होता है जिसे कि किसी प्रस्ताव को लागू करना होता है और अन्त में उसकी सफलता उसकी सम्भावना पर ही निर्भर होती है।

### कुछ चुने हुए संदर्भ ग्रन्थ

1. R N Bhargava The Theory and Working of Union Finance in India, Chapters XVI, XVII and XVIII.
2. R N Bhargava Indian Public Finances, Chapter XI
3. Third Five Year Plan, Relevant Portions
4. J K Mehta and S N Agarwal Public Finance, Chapters 31, 32, 33 and 45

### UNIVERSITY QUESTIONS

- १ भारत सरकार के सार्वजनिक व्यय की मुख्य प्रवृत्तियों का वर्णन कीजिए।  
Describe the main feature of public expenditure of Government of India.



२. भारत में बढ़ते हुए सुरक्षा व्यय के आर्थिक प्रभावों का परीक्षण कीजिये। क्या आप समझते हैं कि नई सरकार रक्षा व्यय में कमी करने का प्रयास कर रही है ?

Examine the economic effects of rising defence expenditure in India. Do you think that the new government is trying to reduce defence expenditure ?

- ३ "सुरक्षा बजट पिता पर आश्रित बच्चे के छात्र के बजट की भाँति है न कि एक परिवार के बजट की भाँति, जो निश्चित आय की सीमा में व्यय का कुशल बँटवारा करने की कोशिश करता है।" इस कथन की व्याख्या कीजिये एवं सुरक्षा व्यय में विगत वर्षों में हुई वृद्धि के कारणों पर प्रकाश डालिए।

"The defence budget is more like the budget of a college student being supported by his father, than like the budget of a household trying to allocate its expenditure efficiently within a fixed set of income possibilities." Explain this statement and account for the rise in defence expenditure in India in recent years

४. राज्य सरकारों के बढ़ते हुए व्यय पर प्रकाश डालिए।

Account for the rising expenditure of State Governments.

## सरकारी आय के स्रोत—प्रत्यक्ष कर (Sources of Public Revenue—Direct Taxes)

### केन्द्र तथा राज्य सरकारों की आय के स्रोत (Sources of Revenue of the Central and State Governments)

केन्द्र सरकार को दो मुख्य स्रोतों से आय प्राप्त होती है—एक तो करो द्वारा और दूसरे सरकारी उद्यमों व अन्य साधनों द्वारा। एक दूसरे स्रोत से प्राप्त होने वाली आय को कर-इतर आय (non-tax revenue) भी कहा जाता है। करो से जो आय प्राप्त होती है। उसके तीन मुख्य स्रोत हैं (क) आय तथा व्यय पर लगाये जाने वाले कर, (ख) सम्पत्ति तथा धन पर लगाये जाने वाले कर, और (ग) वस्तुओं तथा सेवाओं पर लगाये जाने वाले कर। तालिका न० १ से हमें आय के इन विभिन्न स्रोतों की एक संक्षिप्त झलक मिलती है :

निम्न तालिका न० १ से यह स्पष्ट है कि केन्द्र सरकार को अपनी आय का एक बड़ा भाग करो से प्राप्त होता है। सन् १९५०-५१ में उसकी करो से प्राप्त आय लगभग ६० प्रतिशत थी और कर-इतर आय १० प्रतिशत। १९७३-७४ के बजट के अनुसार, केन्द्र सरकार को आशा है कि अपनी आय का लगभग ७७.४७ प्रतिशत भाग उसे करो से और २२.५३ प्रतिशत कर-इतर स्रोतों से प्राप्त होगा। केन्द्र सरकार के समान ही राज्य सरकारों को भी मुख्य स्रोतों से आय प्राप्त होती है—एक तो करो से और दूसरे कर-इतर साधनों से। करो से प्राप्त होने वाली आय में भी तीन प्रमुख स्रोत हैं—(क) आय पर कर, (ख) सम्पत्ति और पूँजीगत सौदा पर कर, और (ग) वस्तुओं तथा सेवाओं पर कर। राज्य सरकारों की कर-इतर आय में प्रशासनिक प्राप्तियाँ (administrative receipts), सरकारी उद्यमों का शुद्ध अंशदान (net contribution), केन्द्र से प्राप्त राज्य सरकारों की आय का ब्योरा तालिका न० २ द्वारा प्रदर्शित किया गया है —

# तानिका—१

## केन्द्र सरकार के आय के स्रोत

(करोड़ रुपये में)

| वर्ष   | १९४०-४१                             | १९४१-४२                                      | १९४२-४३   | १९४३-४४   | १९४४-४५   | १९४५-४६   | १९४६-४७   | १९४७-४८   |
|--|-------------------------------------|--|---|---|---|---|---|---|
| आय तथा व्यय पर कर सम्पत्ति तथा पूँजीगत सौदा पर कर प्रत्युत्तरो तथा सेवाओं पर कर कर आय का योग कर-आय का योग (Non-Tax-Revenue) कुल आय | १२५<br>४<br>२२७<br>३५६<br>४८<br>४०५ | १९२००<br>१३५<br>५२४७<br>७३०२<br>१४७३<br>८७७५ | १९६६०-६१<br>१९६१-६२<br>१९६२-६३<br>१९६३-६४<br>१९६४-६५<br>१९६५-६६ | १९६६०-६१<br>१९६१-६२<br>१९६२-६३<br>१९६३-६४<br>१९६४-६५<br>१९६५-६६ | १९६६०-६१<br>१९६१-६२<br>१९६२-६३<br>१९६३-६४<br>१९६४-६५<br>१९६५-६६ | १९६६०-६१<br>१९६१-६२<br>१९६२-६३<br>१९६३-६४<br>१९६४-६५<br>१९६५-६६ | १९६६०-६१<br>१९६१-६२<br>१९६२-६३<br>१९६३-६४<br>१९६४-६५<br>१९६५-६६ | १९६६०-६१<br>१९६१-६२<br>१९६२-६३<br>१९६३-६४<br>१९६४-६५<br>१९६५-६६ |

१. पृथक आँकड़े उपलब्ध नहीं हैं।

२. शुद्ध प्राप्ति (राज्य के हिससे नो घटाकर)

## तालिका—२

निम्न तालिका पिछले कुछ वर्षों में राज्यों की आय को दर्शाती है :—

(करोड़ रु० में)

| सद   | १९६५-६६        | १९७०-७१        | १९७१-७२<br>(मशोषित) | १९७२-७३<br>(बजट) | १९७५-७६<br>(बजट) |
|--|----------------|----------------|---------------------|------------------|------------------|
| <b>(I) कर सम्बन्धी आय के स्रोत (Tax Revenue)</b> |                |                |                     |                  |                  |
| (१) आय कर का अंश                                 | १२३ १७         | ३५६ १०         | ४५२ ८०              | ४६० ६०           | ५४४ ६            |
| (२) कृषि आय कर                                   | ६ ८८           | १० ५०          | ११ ८०               | १३ ४०            | १२ २             |
| (३) भू-राजस्व                                    | १११ ६३         | ११२ ०६         | ६४ २०               | १०६ ३०           | १७७ ६            |
| (४) सघ-उत्पादन-कर                                | १४५ ८०         | ३८० ३०         | ४७१ ८०              | ५४२ ४०           | ७७० १            |
| (५) राज्य-उत्पादन-कर                             | ६६ ३७          | १८३ ८०         | २३५ ५०              | २५४ ४०           | ३८६ ३            |
| (६) सामान्य विनी-कर                              | ३३८ ५७         | ५६१ ६०         | ६०५ ६०              | ६७० ००           | १६०५ ८           |
| (७) मनोरंजन कर                                   | २६ ४४          | ५७ ५०          | ६६ ००               | ७४ ८०            | १३२ ४            |
| (८) विद्युत कर                                   | ३५ ३६          | ६७ २०          | ७३ ६०               | ७७ ००            | १०१ १            |
| (९) स्टाम्प व रजिस्ट्रेशन कर                     | ७४ ११          | १२१ ८०         | १३७ ०८              | १४५ ३०           | २०६ ८            |
| (१०) मोटर स्प्रिट व मोटर-गाड़ी पर कर             | ६३ ४४          | १५१ ००         | १६२ ८०              | २१६ ५०           | ३३६ ६            |
| <b>(II) कर-हतर आय (Non-Tax Revenue) का योग</b>   |                |                |                     |                  |                  |
|  | ७३२ ४६         | १०८७ ००        | १४५० ००             | १४२२ ००          | २४७६ ७           |
| <b>राज्यों की कुल आय</b>                         | <b>१४६० ५३</b> | <b>३१११ ६६</b> | <b>३७२१ ७८</b>      | <b>४०८३ ००</b>   | <b>६७५३ ८</b>    |

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि राज्यों की आय के सभी स्रोत इन्हे अधिकाधिक आय प्रदान कर रहे हैं। सन् १९६५-६६ में राज्यों की कुल आय १४६० ५३ करोड़ रु० थी जो कि सन् १९७५-७६ में बजट अनुमान के आधार पर ६७५३ ८ करोड़ रुपये हो गई। इनमें आय तथा सम्पत्ति पर लगाये जाने वाले कर तो प्रत्यक्ष कर कहलाते हैं और वस्तुओं पर लगाये जाने वाले कर परोक्ष कर कहलाते हैं। प्रस्तुत अध्याय के अन्तर्गत हम केवल प्रत्यक्ष करों पर ही विचार करेंगे।

### आय पर कर—केन्द्र (Taxes on Income—Centre)

“आय पर कर” शीर्षक के अन्तर्गत केन्द्र सरकार दो महत्वपूर्ण कर उगाहती है—एक तो व्यक्तिगत आय-कर (personal income-tax) और दूसरा निगम-कर (corporation tax)। इन दोनों स्रोतों से प्राप्त होने वाली आय इस प्रकार है —

तालिका—३  
आय पर कर

| मद                               | १९५०-५१<br>(लेखे) | १९६६-७०<br>(बजट) | १९७२-७३<br>(समाधित) | १९७३-७४<br>(बजट) | १९७४-७५<br>(बजट) | १९७५-७६<br>(समाधित) | १९७७-७८<br>(बजट) |
|----------------------------------|-------------------|------------------|---------------------|------------------|------------------|---------------------|------------------|
|                                  |                   |                  |                     |                  |                  |                     |                  |
| व्यक्तिगत आय-कर                  | ....              | ३६३              | ६०२                 | ६४३              | ७२६              | ८६५ ००              | १०१५ ००          |
| घटाओ—राज्यों का भाग              | ....              | ४८               | ८८२                 | ५११              | ५४४ ८            | ६५२ २२              | ६८८ ३०           |
| निवल-प्राप्तियाँ                 | ..                | ८५               | ११०                 | १३२              | २४७              | ३१२ ७८              | ३२६ ७०           |
| नियम कर                          | ....              | ४०               | ५५८                 | ५६७              | ७८० ५            | १११३ ००             | १२४३ ००          |
| आय पर करों से प्राप्त कुल राजस्व | ....              | १२५              | ६६६                 | ७२६              | १०२८ २           | १४२५ ७८             | १५६६ ७०          |

## आय-कर (The Income Tax)

भारत में वर्तमान आय-कर का आरम्भ सन् १८६० से हुआ माना जाता है जबकि नीची दरों पर हल्का क्रमवर्धी आय-कर लगाया गया था। उस समय यह कर अस्थायी रूप से लगाया गया था और सन् १८६५ में यह समाप्त कर दिया गया था। किन्तु बजट सम्बन्धी आवश्यकताओं के कारण १८६९ में इसे फिर अस्थायी रूप से लागू किया गया। सन् १८८६ में, भारतीय आयकर अधिनियम (Indian Income-Tax Act) द्वारा इसे स्थायी बना दिया गया। इस अधिनियम के अनुसार आमदनियों पर प्रतिशत के आधार पर एक क्रमवर्धी कर (graduated tax) लगाया गया। अखिल भारतीय कर जाँच समिति की सिफारिश के आधार पर सन् १९२२ का भारतीय आय-कर अधिनियम पास किया गया। इस अधिनियम में अनेक बार संशोधन किये गये किन्तु उसने सबसे महत्वपूर्ण संशोधन सन् १९३९ में विधान मण्डल (Legislature) द्वारा किया गया। इस संशोधन के अनुसार, शिखा पद्धति के आधार (slab basis) पर क्रमवर्धी दरें लागू की गईं और अति ■ लिए छूट की सीमा घटाकर ३०,००० रु० कर दी गई। द्वितीय विश्व युद्ध की अवधि में सन् १९४० में अतिरिक्त लाभ कर (excess-profits tax) लगाया गया और आय-कर पर अधिभार (surcharge) भी लागू किया गया। आय-कर तथा निगम-कर की छूट की सीमाएँ नीची कर दी गईं और उनकी दरें बढ़ा दी गईं।

विधि आयोग (Law Commission), १९५८ और प्रत्यक्ष कर प्रशासन जाँच समिति (महावीर त्यागी समिति), १९५९ की रिपोर्टों की सिफारिशों के आधार पर भारत सरकार ने १९२२ के आय-कर अधिनियम के स्थान पर आय-कर अधिनियम, १९६१ पास किया। यही अधिनियम आजकल आय पर कर लगाने का आधार बना हुआ है। गत लगभग ८० वर्षों की अवधि में आय-कर के ढाँचे में अनेक परिवर्तन हुए हैं। इन परिवर्तनों के लिए उत्तरदायी मुख्य तत्त्व जहाँ राजस्व की घटती हुई आवश्यकता को कहा जा सकता है, वहाँ अन्य अनेक कारण भी आय कर के ढाँचे के पुनर्निर्माण के लिए उत्तरदायी रहे हैं, जैसे कि बचती हुई आर्थिक परिस्थितियाँ न्यायाधिक निर्णय और अनेक जाँच समितियों द्वारा किये गये प्रस्ताव।

## व्यक्तिगत आमदनियों पर कर (Taxation of Personal Incomes) .

व्यक्तियों, हिन्दू अविभाजित परिवारों, अवजीकृत फर्मों तथा व्यक्तियों के अन्य संगठनों की निबल आय (net income) पर आय-कर लगाया जाता है। कृषि-आय को कर-योग्य आय (taxable income) में सम्मिलित नहीं किया जाता। धार्मिक एवं पुण्यार्थ ट्रस्टों (religious and charitable trusts) की आमदनियों को आय-कर से मुक्त कर दिया जाता है। कर का निर्धारण कर-दाता की निबल आय पर किया जाता है। कुल आय में से कुछ घटौतियाँ (deductions) निकाल देने के पश्चात् निबल आय निकाल ली जाती है। ये घटौतियाँ उन लागतों एवं खर्चों से सम्बन्ध होती हैं जो कि आय के बसाने में किये जाते हैं।

वित्त अधिनियम, १९६८ के अनुसार, व्यक्तिगत आय-कर की निम्न दरें थीं :—

|                                  |           |
|----------------------------------|-----------|
| (१) कुल आय के प्रथम ५,००० रु० पर | ५ प्रतिशत |
| (२) " " के अगले ५,००० " "        | १० " "    |
| (३) " " के अगले ५,००० " "        | १५ " "    |

|     |                        |      |
|-----|------------------------|------|
| (४) | „ „ के अगले १,००० „ „  | २० „ |
| (५) | „ „ के अगले १,००० „ „  | ३० „ |
| (६) | „ „ के अगले १,००० „ „  | ४० „ |
| (७) | „ „ के अगले २०,००० „ „ | ५० „ |
| (८) | „ „ के अगले २०,००० „ „ | ६० „ |
| (९) | = „ की शेष धनराशि पर   | ६५ „ |

छोटी आमदनियों को कर से मुक्ति प्रदान की गई। सन् १९६६-६७ तक यह छूट की सीमा (exemption limit) अविभाजित हिन्दू परिवारों के लिए ६,००० रु० तथा अन्य लोगों के लिए ३,००० रु० थी। सन् १९६६ के वित्त अधिनियम (Finance act) द्वारा इन सीमाओं में ५०० रु० की और वृद्धि कर दी गई। इस प्रकार अविभाजित हिन्दू परिवारों की स्थिति में ७,००० रु० तक की कुल आय पर अन्य मापकों में ८००० रु० तक की कुल आय पर कोई आय-कर नहीं देना होगा।

व्यक्तिगत भत्तों के रूप में और भी छूट प्रदान की जाती है। व्यक्तियों तथा अविभाजित हिन्दू परिवारों की स्थिति में, कुल आय पर जो कर निर्धारित किया जाता था उसमें से कर-उन्मुक्ति (tax relief) की निश्चित धनराशियाँ घटा दी जाती थी।

इनके आन्तरिक जीवन की सीमा, निर्वाह निधिओं के अश्वानोत्तया डाकू घर के वसत बैंक में चुने सावधि संचयी जमा खातों (cumulative time deposit accounts) के सम्बन्ध में भी घटौतियाँ तथा छूटें प्रदान की जाती थी। ऐसी अदायगियों का एक भाग कुल आय में तो घटा दिया जाता था और फिर शेष बची हुई आय पर कर लदया जाता था। ऐसी घटौतियाँ कुल आय की अधिक से अधिक २५ प्रतिशत अदायगियों पर ही दी जाती थी। अदायगियों का जो भाग घटाया जाता था वह प्रथम ५,००० रु० का ६० प्रतिशत और शेष अदायगियों का ५० प्रतिशत होता था। आय कर को बरों में आमूल परिवर्तन (१९७३-७४ का बजट)

मसद के समक्ष सन् १९७३-७४ का बजट प्रस्तुत करते समय आय-कर को बरों में प्रान्तिकारी परिवर्तनों की घोषणा की गई थी। वित्त बिल, १९७३ के अनुसार कुल के चुने हुए स्तरों पर व्यक्ति पर कर इस प्रकार थे (i) व्यक्ति पर कर, (ii) जिनके पास पाँच हजार रु० की कृषि आय थी, (iii) जिनके पास दस हजार रुपये की कृषि आय थी, और (iv) जिनके पास बीस हजार रुपये की कृषि आय थी।

हैं और इसका पता व्यक्ति की आय तथा उसके संचित ढग से लगता है। कुछ मूलभूत आवश्यकताओं को पूरा करने के बाद व्यक्ति के पास जो कुछ साधन शेष बच रहते हैं वे उसकी कर अदा करने की उच्चकोटि की क्षमता के प्रतीक होते हैं। हौब्सन (Hobson) ने "आर्थिक बेशी (economic surplus) की विचारधारा का प्रतिपादन किया है। यह आर्थिक बेशी उस भेद (distinction) पर आधारित थी जो कि आय के उस भाग, जिसमें कि करो को बढ़ाने करने की सामर्थ्य नहीं थी, और उस भाग के बीच पाया जाता था जिसमें कि करो का बोज उठाने की सामर्थ्य नहीं थी, उस आय का सूचक था जो कि उत्पादन सम्बन्धी कार्यक्षमता को बनाये रखने के लिये आवश्यक थी। और जिसे आर्थिक बेशी कहा जाता था वह, होब्सन के अनुसार भारी कराधान का बोज उठा सकती थी। पोल बेरन ने वास्तविक आर्थिक बेशी और सम्भावित आर्थिक बेशी के बीच भी भेद किया।<sup>8</sup> वास्तविक आर्थिक बेशी (Actual economic surplus) वास्तविक चालू उपज तथा वास्तविक चालू उपभोग के अन्तर को कहा जाता था। यह अनेक सम्पत्तियों (assets) के वास्तविक संचय (actual accumulation) का सूचक था। सम्भावित आर्थिक बेशी (potential economic surplus) उस उपज (out put) को, जो कि एक निश्चय प्राकृतिक तथा प्रौद्योगिक पर्यावरण (technological environment) में समस्त काम में आ सकने योग्य साधनों का उपयोग करके पैदा की गई हो, तथा आवश्यक उपयोग के बीच के अन्तर को कहा जाता था। यह आर्थिक बेशी एक उच्चस्तर के कराधान को भी सहन कर सकती थी और ऐसे कराधान को आर्थिक प्रगति के आधार पर आसानी से न्यायोचित ठहराया जा सकता था क्योंकि आर्थिक प्रगति के लिए यह जरूरी था कि इस बेशी का एक बड़ा अनुपात उत्पादक-विनियोग (productive investment) की ओर को प्रवाहित किया जाये। यदि ऐसा नहीं हुआ तो इस बेशी का उपयोग अनुत्पादक उपभोग तथा अनुत्पादक विनियोग के लिये किया जायेगा।<sup>9</sup>

#### उपरोक्त आधारों की कमियाँ

अदा करने की सामर्थ्य को सिद्धान्त का औचित्य सिद्ध करने के लिये ऊपर जिन तीन आधारों का जिक्र किया गया है, यदि उनका सूक्ष्म अध्ययन किया जाए तो ज्ञात होगा कि इन तीनों ही आधारों में कुछ कमियाँ हैं। त्याग (sacrifice) व्यक्तिपरक (subjective) है और इसका अर्थ प्रत्येक लेखक अपने-अपने तरीके से लगायेगा। आय की सीमान्त उपयोगिता के आधार पर अवश्य कुछ ठोस गुण हैं परन्तु इसका आधार भी व्यक्तिपरक (subjective plane) ही है। इसके अतिरिक्त, इसने इन बात की भी अपेक्षा कर दी है कि आय का उपयोग बचत तथा विनियोग के लिये भी किया जा सकता है जो कि व्यक्तिगत तथा सामाजिक, दोनों ही दृष्टियों में महत्वपूर्ण है। अन्त में, सामर्थ्य सिद्धान्त का उत्पादक शक्ति आधार वस्तुपरक (objective) है परन्तु व्यवहार में लागू करते समय इसमें अनेक कठिनाइयाँ सामने आती हैं।

अदा करने की योग्यता तथा त्याग की समानता (Ability to pay and Equality of Sacrifice) :

मिल (Mill) के समय से ही सामर्थ्य सिद्धान्त का अर्थ करदाताओं के लिये त्याग की समानता के रूप में लगाया जाता रहा है। समान त्याग के सिद्धान्त को वितरण के विशिष्ट ढाँचे में ढालने के लिए निम्न बातों पर विचार करना होगा —

- (क) अदा करने की योग्यता अथवा सामर्थ्य का सूचक (index) कैसे माना जाए ?
- (ख) त्याग की समानता की विचारधारा में 'समान' (equal) का स्पष्ट तथा वास्तविक अर्थ क्या है ?
- (ग) भिन्न-भिन्न व्यक्तियों के त्याग को कैसे मापा जाए और समान त्याग की विचारधारा को "कर की एक विशिष्ट दर" के लिये कैसे व्यक्त किया जाए ?

अब हम इन समस्याओं में से प्रत्येक पर विचार करेंगे।

8. Paul A. Baran : *The Political Economy of Growth*, Monthly Review Press, pp 22, 28.

9. Raja Chelliah : *Fiscal Policy in Underdeveloped Countries*, P. 65.



किन्तु ११,००० रु० की आय के बाद उस पर कर का भार बढ़ता जायेगा। इसका कारण यह है कि उन पर सरचार्ज १०% के स्थान पर १५% की दर से लगेगा। इसके अतिरिक्त जिनकी वार्षिक आय १०,००० रु० से अधिक है उनके लिए छूट की सीमा ८,००० रु० ही रहेगी।

१०,००० से ११,००० रु० के मध्य की आय वालों के लिए एक नया फार्मुला तैयार किया गया है। इसके अन्तर्गत १०,५४० रु० तक की आय-वर्ग के लोगों को वास्तव में उससे कम कर देना होगा जितना कि वर्तमान में देना पड़ता था। किन्तु १०,५४० से अधिक आय वालों को अधिक कर देना पड़ेगा। आय-कर के तुलनात्मक कर-भार का अध्ययन निम्न तालिका की सहायता से किया जा सकता है।

### आय-कर का भार

| आय        | कर (दस प्र स के अधिभार की दर से) पुरानी धरों पर | कर (पन्द्रह प्र स के अधिभार की दर से) इस हजार तक की छूट की सीमा बढ़ाने पर। वर्तमान भार | कर देयता में वृद्धि या कमी |
|-----------|---|--|----------------------------|
| १०,०००    | ३३०   | शून्य  | (—) ३३०                    |
| १०,५००    | ३८३   | ३८५  | (+) २                      |
| ११,०००    | ४६५   | ५१८  | (+) २३                     |
| १२,०००    | ६६०   | ६६०  | (+) ३०                     |
| १२,५००    | ७४३   | ७७६  | (+) ३३                     |
| १५,०००    | १,१५५   | १,२०८  | (+) ५३                     |
| २०,०००    | २,१४५   | २,२४३  | (+) ९८                     |
| २५,०००    | ३,५२०   | ३,६८०  | (+) १६०                    |
| ५०,०००    | ६,५७०   | १०,००५   | (+) ४३५                    |
| ५०,०००    | १,३६७०  | १४,६०५   | (+) ६३५                    |
| ६०,०००    | १,६४७०  | २०,३५५   | (+) ८८५                    |
| ७०,०००    | २४,६७०  | २६,१०५   | (+) १,१३५                  |
| ८०,०००    | ३१,०२०  | ३२,४३०   | (+) १,४१०                  |
| ९०,०००    | ३७,०७०  | ३८,७५५   | (+) १,६८५                  |
| १,००,०००  | ४३,१२०  | ४५,०८०   | (+) १,९६०                  |
| २,५०,०००  | ७६,१२०  | ७६,५८०   | (+) ३,४६०                  |
| १,००,०००  | १,०६,१२०  | १,१४,०८०   | (+) ४,६६०                  |
| २,५०,०००  | १,४२,१२०  | १,४८,५८०   | (+) ६,४६०                  |
| ३,००,०००  | १,७५,१२०  | १,८३,०८०   | (+) ७,६६०                  |
| ५,००,०००  | ३,०७,१२०  | ३,२१,०७०   | (+) १३,९६०                 |
| १०,००,००० | ६,३७,१२०  | ६,६६,०८०   | (+) २८,९६०                 |

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि जहाँ एक ओर १०,००० रु० तक की आय वर्ग के लोगों को आय-कर से भुक्ति मिली है वहाँ दूसरी ओर अधिक आय वर्ग के लोगों के आय-कर भार में वृद्धि हुई है।

**आय कर की दरें (१९७३-७४ के बजट के आधार पर)**

| कर योग्य कुल आय<br>(Taxable<br>Income) | (i)<br>सुकाया जाने वाला<br>व्यक्तिगत कर जब<br>कि उसके पास<br>कृषि आय नहीं है | (ii)<br>सुकाया जाने<br>वाला कर, उन<br>दशाभो में, जब<br>कि व्यक्ति के पास<br>पाँच हजार रु० की<br>कृषि आय है | (iii)<br>सुकाया जाने वाला<br>कर उन दशाभों में<br>जबकि व्यक्ति के<br>पास दस हजार रु०<br>की कृषि आय है | (vi)<br>सुकाया जाने<br>वाला कर, उन<br>दशाभो में जबकि<br>व्यक्ति के पास<br>२० हजार रु०<br>की कृषि आय है |
|--|--|--|--|--|
| रु०                                    | रु०  | रु०  | रु०  | रु०  |
| ५,००० रु०                              | शून्य  | शून्य  | शून्य  | शून्य  |
| ६,००० रु०                              | ११०  | १८७  | ३३२  | ४६०  |
| ७,५०० रु०                              | २७५  | ४६८  | ७२६  | १,१५०  |
| १०,००० रु०                             | ५५०  | ६३५  | १,३६०  | २,३००  |
| १२,५०० रु०                             | १,०१८  | १,६६४  | २,२५३  | ३,७३८  |
| १५,००० रु०                             | १,४८५  | २,३२५  | ३,११५  | ५,१७५  |
| २०,००० रु०                             | २,८७५  | ४,०५०  | ५,८१६  | ८,०५०  |
| २५,००० रु०                             | ४,६००  | ६,३५०  | ८,२६०  | ११,५००   |
| ३०,००० रु०                             | ६,६००  | ८,२२५  | ११,१६५   | १४,६५०   |
| ४०,००० रु०                             | १२,६५०   | १५,५५०   | १८,०६५   | २१,८५०   |
| ५०,००० रु०                             | १८,५५०   | २२,४५०   | २४,६६५   | २६,६००   |
| ६०,००० रु०                             | २६,४५०   | २६,६२५   | ३३,०१५   | ३७,६५०   |
| ७०,००० रु०                             | ३४,५००   | ३७,६७५   | ४१,०६५   | ४६,५७५   |
| ८०,००० रु०                             | ४२,५५०   | ४६,३१३   | ४६,६६०   | ५५,२००   |
| ९०,००० रु०                             | ५१,१७५   | ५४,६३८   | ५८,३१५   | ६४,४००   |
| १,००,००० रु०                           | ५६,८००   | ६३,८५०   | ६७,५१५   | ७३,६००   |
| १,५०,००० रु०                           | १,०५,८००   | १,०६,८५०   | १,१३,५१५   | १,१६,६००   |
| २,००,००० रु०                           | १,५१,८००   | १,५६,१३८   | १,६०,०६०   | १,६६,७५०   |
| २,५०,००० रु०                           | २,००,६७६   | २,०२,०१३   | २,०८,६६५   | २,१५,६३५   |
| ३,००,००० रु०                           | २,४६,५५०   | २,५३,८८८   | २,५७,८५०   | २,६४,५००   |
| ४,००,००० रु०                           | ४,४५,०५०   | ४,४६,३८७   | ४,५३,३४०   | ४,६०,०००   |
| ५,००,००० रु०                           | ६,३३,८००   | ६,३८,१३८   | ६,५२,०६०   | ६,५८,७५०   |

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि सरकार ने आयकर की दर में पर्याप्त वृद्धि की थी। इससे केन्द्रीय सरकार को १८६० करोड़ रु० की अतिरिक्त आय होने की सम्भावना थी। सरकार ने के० एन० राज समिति की सिफरिशों को स्वीकार करते हुए कृषि आय को भी कर राशि में सम्मिलित किया था। इस प्रकार कृषि तथा गैर कृषि आय का आंशिक एकीकरण किया गया था।

सन् १९७७-७८ के बजट के अनुसार आय पर आय कर की दरें

वित्तमंत्री श्री एच० एम० पटेल ने आयकर की छूट की सीमा ८०० रु० से बढ़ाकर १०,०० रु० कर दी है। इस प्रकार १०,००० रु० तक की आय वाले को कोई कर नहीं देना पड़ेगा।

सभी प्रकार की मशीनरी सयन्त्र (plant) तथा स्थिर परिसम्पत्तियों (fixed assets) पर मूल्य-हास सम्बन्धी छूट प्रदान की जाती है। इन सभी व्यवसायों का उद्देश्य यह है कि व्यवसायों (businesses) का निवेश एवं विस्तार करने की प्रेरणा मिले।

इन छूटों के अलावा, कुछ उद्योगों को विशेष परिस्थितियों के अन्तर्गत, और भी छूट प्रदान की जाती है। उदाहरण के लिए, कुछ देशी कम्पनियों को विशेष छूट दी जाती है। यह विशेष छूट उन्हें ऐसे लाभों पर प्रदान की जाती है जो कि विजली के उत्पादन अथवा वितरण के व्यवसाय से होते हैं अथवा प्राथमिकता वाले उद्योगों (priority industries) से सम्बन्धित कुछ विशिष्ट पदार्थों के निर्माण अथवा उत्पादन के व्यवसाय से होते हैं। ऐसी कम्पनियों की कुल आय का हिस्सा लगाते समय इस प्रकार के लाभों के ८ प्रतिशत के बराबर धनराशि कुल आय में से घटा दी जाती है।

सन् १९६५ में एक और योजना लागू की गई है जिसके अन्तर्गत ऐसी कम्पनियों के लिए कर-समजत प्रमाण-पत्र (tax credit certificates) स्वीकार किये गये जो कि उल्लिखित मूल उद्योगों में लगी हुई है। यह योजना सन् १९६६-६७ से आरम्भ होकर ५ वर्षों की अवधि के लिए लागू की गई थी। कर-समजत प्रमाण-पत्र की धनराशि की गणना आधार वर्ष में अदा किये गये अनुसूची कर (corresponding tax) पर कम्पनी द्वारा दिये गये अतिरिक्त निगम-कर (अधि-कर सहित) के २० प्रतिशत की दर से की जानी थी। इसके अतिरिक्त, कुछ निश्चित सीमाओं तक, कर-मुक्त कर-समजत प्रमाण-पत्र ऐसे विनिर्माताओं (manufacturers) को जारी किये गये जिन्होंने १९६५-६६ में लेकर पाँच वित्तीय वर्षों की अवधि में किसी भी एक वर्ष अथवा अधिक वर्ष, अपने आधार वर्ष (base year) के मुकाबले माल का अधिक उत्पादन किया। ये रियायतें इसलिए प्रदान की गईं ताकि इनके द्वारा कुछ उद्योगों में उत्पादन बढ़ाने का तीव्र प्रोत्साहन मिले।

सन् १९६८-६९ के बजट में कम्पनियों के लाभों पर लगने वाले आयकर को ३५ प्रतिशत से घटाकर २५ प्रतिशत कर दिया गया इसका मूलभूत उद्देश्य कम्पनियों की कुशलता में वृद्धि करना था।

सन् १९६९-७० के बजट में निगम कराधान के सम्बन्ध में यह प्रस्ताव किया गया कि नवीन औद्योगिक उपक्रमों तथा जहाजी उद्योग को दी जाने वाली कर अवकाश सम्बन्धी रियायतों (tax holiday conclusion) की अवधि २ अप्रैल, १९७१ से बढ़ाकर ३१ मार्च, १९७६ तक कर दी जाये।

पिछले वर्षों में निगम-कर (corporation tax) से प्राप्त होने वाली आय निम्न प्रकार थी,—

(करोड़ रुपये में)

| वर्ष             | निगम-कर से प्राप्त आय |
|------------------|-----------------------|
| १९५०-५१          | १५५.००                |
| १९५५-५६          | १६६.००                |
| १९६०-६१          | १६८.६०                |
| १९६५-६६          | ३०४.८०                |
| १९७०-७१          | ३६५.००                |
| १९७१-७२          | ४४२.००                |
| १९७२-७३ (सशोधित) | ५५८.००                |
| १९७३-७४ (बजट)    | ५६७.००                |
| १९७५-७६ (बजट)    | ७८१.००                |
| १९७६-७७ (सशोधित) | १११३.६०               |
| १९७७-७८ (बजट)    | १२४३.००               |

## आय-कर एवं १९७७-७८ का बजट

सन् १९७७-७८ के आयकर सम्बन्धी बजट प्रस्तावों की प्रमुख विशेषताएँ निम्न-लिखित हैं—

- (i) आय की न्यूनतम सीमा ८,००० रु० से बढ़ाकर १०,००० रु० कर दी गई है किन्तु जिन लोगों की आय १०,००० वार्षिक से अधिक होगी उनके लिए न्यूनतम सीमा ८,००० रु० ही रहेगी।
- (ii) आय-कर की अधिकतम सीमान्त दर ६६% से बढ़ाकर ७०% कर दी गई है।
- (iii) आय-कर सरचार्ज की दर १०% से बढ़ाकर १५% कर दी गई है।
- (iv) आय कर दाताओं के लिए अनिवार्य जमा योजना चालू रहेगी।
- (v) दीर्घकालीन बचतों पर प्रथम ४,००० रु० की पूर्ण राशि, अगले ६,००० रु० की ५०% राशि और शेष का ४०% योग्यता राशि के रूप में घटेगी।
- (vi) सन् १९७७-७८ के वर्ष में आय-कर एवं नियम-कर के रूप में भारत सरकार की प्राप्त होने वाली कुल आय का अनुमान २२५८ करोड़ रु० रखा गया है जबकि गत वर्ष हम मद में २०७८ करोड़ रु० की आय हुई थी।

## निगम आय पर कर (Taxation of Corporate Income)

कम्पनियों पर लगाये जाने वाले कर को नियम कर कहते हैं। कम्पनियों की आय पर भी अनेक कर लगाये जाते हैं। उनमें से दो कर अर्थात् आय-कर और अति-कर (super-tax), सन् १९६५ में एक कर के रूप में परिचित कर दिये गये। इसके बाद, कुछ निश्चित मात्रा से अधिक के लाभों पर अधि-कर (sur-tax) लगाया गया। सन् १९६८ के वित्त अधिनियम द्वारा एकीकृत आय-कर की दरों का पुनर्विधारण तथा सरलीकरण कर दिया गया। ये दरें निम्न प्रकार हैं :—

- (१) देशी कम्पनियों (domestic-companies) के लिए अर्थात् ऐसी भारतीय अथवा विदेशी कम्पनियों के लिए जो भारत में ही अपने लाभों की घोषणा तथा उनकी अदायगी की व्यवस्थाएँ करती हैं और जिनमें जनता काफ़ी भाग लेती है, कर की दर, यदि उनकी कुल आय ५०,००० रु० से अधिक नहीं है तो कुल आय की ४५ प्रतिशत और कुल आय ५०,००० से अधिक होने की स्थिति में ४५ प्रतिशत है।
- (२) जिन देशी कम्पनियों में जनता अधिक भाग नहीं लेती और जो एक प्रकार से औद्योगिक कम्पनियाँ हैं, उनमें कर की दर कुल आय के पहले दस लाख की रकम पर ४५ प्रतिशत और कुल आय की शेष रकम पर ६० प्रतिशत है।
- (३) जिन देशी कम्पनियों में जनता भी अधिक ठोस रूप में भाग नहीं लेती है और जो औद्योगिक कम्पनियाँ भी नहीं हैं, कर की दर कुल आय की ६५ प्रतिशत है।
- (४) ऐसी विदेशी कम्पनियों के मामले में, जिन्होंने भारत में अपने लाभों (dividends) की घोषणा तथा अदायगियाँ करने की निश्चित व्यवस्थाएँ नहीं की हैं। रायल्टी तथा तबनीकी सेवा के शुल्कों से होने वाली आय पर कर की दर ४० प्रतिशत है, बशर्ते कि उनके द्वारा सम्पन्न सम्पत्तियाँ केन्द्र सरकार द्वारा अनुमोदित हों, और अन्य आमदनियों पर कर की दर ७० प्रतिशत है।

विनियोग (investment) को प्रोत्साहन देने के लिए कम्पनियों को कुछ रियायतें तथा छूटें प्रदान की जाती हैं। सर्वप्रथम, नई कम्पनियों में उनके कार्य आरम्भ करने से पहले पाँच वर्षों में लाभों के वे भाग कर-मुक्त कर दिये जाते हैं जो कि लगी हुई पूँजी के ६ प्रतिशत से अधिक होते हैं। दूसरे, व्यावसायिक कार्यों के लिए प्रस्थापित (installed) सयन्त्र तथा मशीनरी में किये जाने वाले सभी निवेशों के लिए २५ प्रतिशत की दर से विकास छूट प्रदान की जाती है। तीसरे,

आयकर की अधिकतम सीमा ६६% ही थी। आय कर की ये सीमाएँ अधिक हैं। अतः आवश्यकता इस बात की है कि आय के उच्चतर कोष्ठको (higher income brackets) में कर की दरों में कुछ बमी की जाए और आय के बीच के कोष्ठको में दरों में कुछ वृद्धि की जाए। प्रोफेसर कैंडोर ने सिफारिश की कि आय-कर की उच्चतम दरें ४५ प्रतिशत से अधिक नहीं होनी चाहिए क्योंकि अधिक ऊँची दरों से करदाता द्वारा कर बचन (tax evasion) की तथा फिजूलखर्ची की प्रोत्साहन मिलता है। उनसे आँकड़ों से हम चाहें सहमत हो या नहीं, परन्तु यह निश्चित है कि भारतीय आय-कर में आराहण की दर में बमी करने का पक्ष काफी सख्त है।

आय-कर में बचतों की प्रोत्साहन देने की बहुत कम व्यवस्था है। व्यक्तिगत आय-कर में जो छूटें प्रदान की जाती हैं वे केवल निर्वाह निधि के अशदानों तथा बीमे की किशतों के सम्बन्ध में हैं। परन्तु ये छूटें इतनी अपर्याप्त हैं कि इनसे बचतों की ठोस प्रोत्साहन नहीं मिलता। जहाँ निर्वाह निधियों के अशदानों (provident fund contributions) का प्रश्न है, वे तो अधिमात्र मामलों में अनिवार्य होते हैं। अतः वरों में छूट से बचतों में कोई सहायता नहीं मिलती। बीमे की किशतों के सम्बन्ध में जो छूटें प्रदान की जाती हैं उनमें अवश्य बचतों की प्रोत्साहन मिलता है परन्तु यह भी बहुत थोड़ा। इस माध्यम से विभी विशेष वर्ष में असाधारण रूप से ऊँची आय में से बचत नहीं की जा सकती, क्योंकि उपलब्ध कर-छूटों का लाभ प्राप्त करने के लिए यदि उस वर्ष बीमे की पालिसियाँ ली गईं तो उसका अर्थ होगा—आगे आने वाले वर्षों में अधिक प्रीमियम देना। यह एक ऐसा भार होगा जिसे सम्भव है बहुत से लोग पसन्द न करें अथवा वहन न कर सकें। इस प्रकार कहा जा सकता है कि व्यक्तिगत बचतों की प्रोत्साहन की व्यवस्थाएँ अपर्याप्त ही हैं।

विश्वास छूट, किसी फर्म के प्रारम्भिक वर्षों में उसे कर-मुक्त कर देना तथा इसी प्रकार की अन्य छूटें व्यावसायिक आमदनियों के सम्बन्ध में बड़ी होती हैं। इसमें कम्पनियों की बचत करने तथा उन्हें फिर से लाभोत्पादन में लगा देने का प्रोत्साहन मिलता है। नये औद्योगिक व्यवसाय इन उपायों से बड़े प्रोत्साहित होते हैं। किन्तु आवश्यकता इस बात की है कि पुरानी कम्पनियों को भी अधिक छूटें प्रदान की जाएँ। निगम-कराधान के वर्तमान स्तर की प्रालोचना इसलिये की जाती है कि इससे विनिर्माण हतोत्साहित होना है। परन्तु यदि सभी बातों एवं परिस्थितियों को दृष्टिगत रखा जाए तो कहा जा सकता है कि जो व्यवस्थाएँ विद्यमान हैं वे कम्पनियों की बचतों को प्रोत्साहित करती हैं।

आय-कर का बचन (evasion of income-tax)—इस बात में विश्वास के पर्याप्त कारण हैं कि भारत में आय-कर का बड़े पैमाने पर बचन (evasion) होता है। कराधान और आयोक्त या यह मत था कि भारत में आय-कर का जानबूझकर किया जाने वाला बचन काफी मात्रा में प्रचलित है जिसका निःकाद में आय-कर विभाग द्वारा पता लगा लिया जाता है। और यदि हम इस बात को दृष्टिगत रखें कि भारत का आय-कर विभाग (income-tax department) ऐसे मामलों को पता लगाने के लिए पूर्णतया सुसज्जित नहीं है, तब तो वास्तविक कर बचन की मात्रा और भी अधिक बँठती है। प्रो० कैंडोर के अनुमान के अनुसार, प्रतिवर्ष ५७६ करोड़ रु० की आय को आय-करों में छिपा लिया जाता है जिसमें सरकार को लगभग २०० से ३०० करोड़ रु० तक के करो का नुकसान होता है। जैसे कि कुछ लोगों का कहना है, हो सकता है इन आँकड़ों में अतिशयोक्ति हो, परन्तु इनसे यह तो स्पष्ट है कि देश में कर-बचन निश्चय ही बड़ी मात्रा में हो रहा है और उससे राजकोष को प्रतिवर्ष करोड़ों रु० की हानि हो रही है। कर-बचन से केवल सरकार ही एक ठोस आय से वंचित नहीं हो जाती, बल्कि यह आय-कर को असमान तथा अन्यायपूर्ण भी बना देता है। असमानता अथवा असमता इन मानों में है कि एक ईमानदार करदाता को एक बेईमान करदाता की तुलना में करो का अधिक बोझ उठाना होता है।

कराधान और आयोक्त ने सुझाव दिया था कि करो को लागू करने की प्रयासनिष्ठ व्यवस्था में सुधार करके उसे शक्तिशाली बनाया जाए। प्रो० कैंडोर ने सिफारिश की थी कि उच्च आय वाले वर्गों के कर-दाताओं से कहा जाना चाहिए कि वे एक ऐसा विस्तृत विवरण-पत्र प्रस्तुत करें जिसमें करदाता की आय, व्यय, पूँजीगत सौदे तथा उसकी शुद्ध आय दिखाई गई हो। ये

## पूँजीगत लाभ-कर (Capital Gains-tax) :

द्वितीय विश्वयुद्ध की अवधि में लोगों द्वारा बड़ी मात्रा में पूँजीगत लाभ प्राप्त किये गये थे। अतः सन् १९७४ में पूँजीगत लाभों की प्राप्ति पर कर लगाया गया। यह कर एक क्रम-वर्धी कर (graduated tax) था तथा इसमें छूट की सीमा भी निश्चित थी। किन्तु जनता द्वारा इसकी बहुत आलोचना की गई और कहा गया कि इसको ऐसे समय लागू किया गया है जबकि पूँजीगत मूल्य गिर रहे हैं। परिणामस्वरूप, सन् १९५० में यह कर समाप्त कर दिया गया।

प्रो० कैलेंडोर की सिफारिशों के अनुसार, सन् १९५६ में यह कर लागू कर दिया गया। यह कर पूँजीगत परि-सम्पत्तियों की बिक्री, उनके विनिमय अथवा स्थानान्तरण से होने वाले सभी लाभों पर लगाया जाता है। कर की दृष्टि से, एक पूँजीगत परि-सम्पत्ति (Capital asset) से आशय ऐसी किसी भी सम्पत्ति (property) से है जो करदाता के पास हो, चाहे उसका सम्बन्ध उसके व्यवसाय, वृत्ति अथवा पेश से हो अथवा नहीं। किन्तु इसमें व्यावसायिक कार्यों के लिए रखी जाने वाली वस्तुमूची (inventory), उपभोग्य वस्तुओं का भण्डार, कच्चा माल (raw material), निजी वस्तुएँ (personal effects) तथा कृषि भूमि सम्मिलित नहीं हैं। कुछ किस्म के पूँजीगत लाभों को भी कर से मुक्त कर दिया गया है, उदाहरण के लिए उपहार में दी गई किसी पूँजीगत परि-सम्पत्ति के स्थानान्तरण से होने वाले लाभ, या अविभाजित हिन्दू परिवार के बँटवारे के समय पूँजीगत परि-सम्पत्ति के वितरण से होने वाले लाभ जो रिहायशी मकान (residential house) की सम्पत्ति की बिक्री से हुए हो, बशर्ते कि वे पूँजीगत लाभ नई रिहायशी संपत्ति की खरीद में फिर से लगा दिये गये हो।

पूँजीगत लाभ जब किसी वर्ग ५,००० रु० से अधिक के हो जाते हैं तो करदाता की अन्य आय के साथ ही उन पर कर लगाया जाता है। परन्तु यदि करदाता की कुल आय, १०,००० रु० से अधिक नहीं होती तो उस पर कर नहीं लगाया जाता। अल्पकालीन पूँजीगत लाभों को आय माना जाता है और उन पर वह अधिभार (surcharge) लगाया जाता है जो कि अर्जित आय पर लगता है। भूमि तथा भवन से सम्बन्धित दीर्घकालीन पूँजीगत लाभों पर करदाता की कुल आय पर लगने वाली औसत दर का ७५ प्रतिशत कर लगाया जाता है किन्तु अन्य प्रकार के पूँजीगत लाभों पर कर की दर उक्त औसत दर की ५० प्रतिशत है। दीर्घकालीन पूँजीगत लाभों पर कर की न्यूनतम धनराशि लाभों की १५ प्रतिशत निश्चित की गई है। कर देने वाली कम्पनियों (company assessee) की स्थिति में दीर्घकालीन पूँजीगत लाभों पर कर की दर २५ प्रतिशत है।

पूँजीगत लाभ कर-पद्धति का एक महत्वपूर्ण अंग है। पूँजीगत लाभ कराधान का एक उपयुक्त स्तोन है, विशेष रूप से कीमतों तथा पूँजीगत मूल्यों के बढ़ने के काल में। आर्थिक विकास पर किये जाने वाले खर्च में जब वृद्धि होती है तो उसके कनस्वरूप कीमतों तथा पूँजीगत मूल्यों में भी वृद्धि होती है। अतः इन परिस्थितियों के कारण उत्पन्न होने वाले लाभों पर यदि सरकार कर लगाती है तो उसका ऐसा करना हर प्रकार में न्यायोचित है। यह भी न्यायोचित ही है कि सामाजिक परिस्थितियों के कारण व्यक्ति को जो पूँजीगत लाभ उपलब्ध हुए हैं उनका कुछ भाग समाज को मिले। अतः समाज एवं न्याय के आधार पर कर को न्यायोचित ठहराया जाता है। इसके अतिरिक्त, इस कर के द्वारा सरकार को योजनाओं के लिए कुछ आवश्यक साधन उपलब्ध हो जाते हैं। इस कर से प्राप्त होने वाली वर्तमान आय तो अधिक नहीं है, परन्तु भविष्य में अधिक आय प्राप्त होने की संभावनाएँ काफी बलवती हैं।

## आय पर लगाये जाने वाले करों का मूल्यांकन (Evaluation of Taxes on Income) :

भारत में आय-कर अत्यधिक आरोही कर (highly progressive tax) है। यहाँ की दरों के क्रमवर्धन अथवा आरोहण (progression) की तुलना संसार के अधिक उन्नत देशों के स्तर से की जा सकती है। कराधान जाँच आयोग (taxation enquiry commission) के समय में नर भी उच्चतम सीमान्त दर ८२ प्रतिशत थी। सन् १९७३-७८ के बजट के अनुसार आयकर की उच्चतम सीमान्त दर घटाकर ७०% कर दी गई है। इससे पूर्व के वित्तीय वर्ष १९७६-७७ में

सौदो के बारे में जानकारी दे सकता है जिन पर विज्ञी कर अदा किया गया हो। विभिन्न व्यक्तियों के सम्बन्ध में प्राप्ति की गई यह जानकारी उनकी पृथक्-पृथक् फाइलों में लगा दी जानी चाहिए और फिर आय-कर का निर्धारण करते समय इस जानकारी का उपयोग करना चाहिए।

कम्पनियों के बराधान का ढाँचा अनावश्यक रूप से जटिल बन गया है और इसलिए प्रो० कैंटडोर ने भी इसी आलाचना की थी। करो की बहुलता तथा उनको अदा करने की रीति ऐसी है कि उससे लाभो को फिर उत्पादन में लगा देने का प्रोत्साहन नहीं मिलता। उदाहरण के लिए, कम्पनी से अवितरित लाभो पर कर अदा करने को बहाना जाता है। इससे लाभो का पुन विनियोग होता-साहित होता है। सन् १९५६ तक तो सरकार अवितरित लाभो पर अदा किये जाने वाले करो में ६२ प्रतिशत की छूट देती थी परन्तु उस वर्ष यह समाप्त कर दी गई और उसके स्थान पर अतिरिक्त लाभो पर लगा दिया गया। अतिरिक्त लाभो पर कर (excess dividend tax) लगाने की उद्देश्य लाभो के वितरण को प्रतिबन्धित करना था। किन्तु कर का कोई उस्ताह जनक प्रभाव दिखाई नहीं दिया। हाँ, इसका परिणाम यह अवश्य हुआ कि सरकार को अतिरिक्त आय प्राप्त होने लगी।

कम्पनियों पर लगाये जाने वाले करो की बहुलता से करो के प्रशासन में कठिनाई उत्पन्न होती है और कर-पद्धति अनावश्यक रूप में योजित बनती है। करो की सख्या में यदि कमी कर दी जाए तो प्रशासन की कार्य-कुशलता में निश्चित रूप में वृद्धि हो सकती है। कुछ करो को परस्पर समुक्त किया जा सकता है, उदाहरण के लिए, आय-कर तथा निगम-कर को, और ऐसा करने से इन समुक्त करो की अदायगी निश्चिन् रूप में बड़ी सुविधाजनक हो जायेगी। इस दिशा में अभी हाल में जो परिवर्तन किये गये हैं उनसे करो का ढाँचा कुछ सरल बना है।

आय-कर की व्यवस्था में एक अन्य गम्भीर कठिनाई यह है कि करो की अदायगी समय पर नहीं की जाती। गत वर्षों में वसूल न होने वाले करो का अनुपात काफी रहा है। केंद्रीय राजस्व मण्डल ने राज्य सरकारों के साथ मिलकर कुछ ऐसे राजस्व अधिकारियों (revenue officers) की नियुक्ति की व्यवस्था की है जिनका एकमात्र कार्य आय-कर के सग्रह की देखभाल करना है। आय-कर के सग्रह में तेजी लाने के उद्देश्य से बड़े-बड़े नगरों में विशेष अधिकारी (special officers) तथा छोटे छोटे नगरों में भ्रमणशील अधिकारियों (roving officers) की नियुक्तियाँ की गई हैं। इस व्यवस्था से, आशा की जाती है कि करो का सग्रह अधिक शीघ्रता से होगा और करदातों को कम से कम परेशानी होगी।

करो के सग्रह में तेजी लाने के उद्देश्य से, सन् १९६२-६४ के बजट के साथ ही आय-कर अधिनियम में कुछ संशोधन लागू किये गये थे। यह व्यवस्था की गई थी कि यदि कर की अदायगी निर्धारण-वर्ष (assessment year) की प्रथम जनवरी से पहले ही कर दी जायेगी तो कर की राशि में १ प्रतिशत की छूट दी जायेगी। १ जनवरी से पूर्व कर-निर्धारण (tax-assessment) न होने की स्थिति में भी, यदि विवरण-पत्र में दिखाई गई आय के आधार पर कर जमा कर दिया जाता है तब भी यह छूट दी जा सकेगी। दूसरी ओर, यदि कोई कर-निर्धारित (assessee) सम्बन्धित कर-निर्धारण वर्ष की ३१ दिसम्बर तक अपनी कुल आय का विवरण-पत्र प्रस्तुत नहीं करता है अथवा यदि उसने विवरण-पत्र तो प्रस्तुत कर दिया है किन्तु उस विवरण-पत्र के आधार पर निश्चित तिथि तक कर अदा नहीं करता है तो उसे २ प्रतिशत वार्षिक दर से कर की राशि पर व्याज देना होगा। तथापि, यह अनुभव किया गया कि सम्बन्धित कर-निर्धारण वर्ष की १ जनवरी से कर-निर्धारण की तिथि तक के लिए जो व्यवस्था की गई हैं, वे अपर्याप्त हैं। अतः उनके स्थान पर नई व्यवस्थाएँ (new provisions) लागू की गईं और सन् १९६५-६५ में आय की घोषणा न करने तथा कर की अदायगी न करने के मामले में छिपाने के अपराध के लिए कड़े दण्डों की व्यवस्था की गई।

यह भी आवश्यक है कि ऐसे मामलों की सुनवाई और आय-कर की अपीलों का निपटारा बहुत शीघ्र होना चाहिए। इस बात की वैधानिक व्यवस्था होनी चाहिए कि अपीलीय सहायक आयुक्त (appellate assistant commissioners) तथा आय-कर न्यायाधिकरण (Income-Tax Tribunals) अपीलों की सुनवाई तथा उन पर निर्णय देने के कार्य को अपील

सुधार निश्चय ही इस दिशा में बड़े सहायक हो सकते हैं। परन्तु एक तथ्य और भी है जिसकी ओर अभी तक हमारा ध्यान नहीं गया है। यह है कि छोटे-छोटे व्यापारियों तथा व्यवसायियों की एक बड़ी संख्या अपना कोई हिसाब-किताब नहीं रखती, अतः उनके द्वारा पूर्णतया आय-कर छिपा लिया जाता है। वे कोई हिसाब-किताब नहीं रखते, कोई विवरण-पत्र प्रस्तुत नहीं करते और सी कारण कोई कर भी अदा नहीं करते। अतः आवश्यकता इस बात की है कि अनुमानित आय के आधार पर इन लोगों पर कर लगाने की किसी ऐसी पद्धति की खोज की जाए जिसके द्वारा इस दिशा में हो रहे कर-वचन को समाप्त किया जा सके।

इस सम्बन्ध में एक अन्य कठिनाई यह है कि कृषि-आय को केन्द्रीय कराधान से बाहर रखा गया है। इसके कारण भी प्रायः कर-वचन संभव हो जाता है। जब एक करदाता की कुल आय को कृषि-आय तथा गैर-कृषि आय के रूप में फँताना होता है, तो जानबूझकर भयवा असावधानी से धूर्ते रह हो जाती हैं जिसके परिणामस्वरूप यह हो सकता है कि वह आय कम दिखाई जाए जिस पर कि केन्द्रीय कर लगाया है। कुछ राज्य में, कृषि-आय पर कर लगाया ही नहीं जाता और जिन राज्यों में लगाया जाता है वहाँ इसकी दरें केन्द्रीय आय-कर से नीची हैं। अतः करदाता को इसमें ही लाभ रहता है कि वह अपनी आय के एक बड़े भाग को कृषि-आय से ही सम्बन्धित धारित करें, चाहे वास्तविकता ऐसी न हो। इस कठिनाई के हल का एक सुझाव यह दिया जाता है कि राज्य कृषि-आय-कर लगाने के अपने अधिकार केन्द्र को सौंप दें और बाद में उस कर की प्राप्ति पर रस्तर बाँट लें, जैसा कि कुछ राज्यों द्वारा कृषि-भूमि पर लगने वाले अस्ति-कर (estate-duty) के सम्बन्ध में किया गया है।

कर-वचन इस प्रकार भी कम किया जा सकता है कि शिक्षा के द्वारा करो के सम्बन्ध में नैतिकता एवं ईमानदारी के उच्च स्तर कायम किये जाएँ। लोगों से देश-भक्ति की अपील करके तथा उनमें कर्तव्य-पालन की भावना जाग्रत करके भी अच्छे परिणाम प्राप्त किये जा सकते हैं। किन्तु इसके साथ ही साथ इस बात की भी आवश्यकता होगी कि एक अधिक ईमानदार तथा कुशल प्रशासनिक व्यवस्था कायम की जाए। कर-आय का यदि कुशलता एवं मितव्ययता के साथ उपयोग किया जाए तो उनमें भी लोगों में अपने कर-दायित्वों (tax obligations) के प्रति अधिक अच्छा दृष्टिकोण उत्पन्न करने में सहायता मिलेगी। एक ईमानदार सरकार ही करदाताओं को अधिक ईमानदार बने रहने को प्रोत्साहित कर सकती है। आय-कर विभाग के अधिकारियों को भी यह अनुभव कराया जाना चाहिए कि उनका वास्तविक कार्य लोगों को सही परामर्श देना तथा उनका मार्ग दर्शन करना है, एक निरंकुश शासक की तरह आचरण करना नहीं है। यदि लोगों को अधिकारियों की ओर से सही मार्ग-दर्शन मिले तो निश्चय ही लोग अपने विवरण-पत्र (returns) प्रस्तुत करने में अधिक ईमानदारी एवं तत्परता से काम लेने को प्रोत्साहित होंगे। सन् १९५६ में प्रत्यक्ष कर प्रशासन जाँच समिति (Direct Taxes Administration Enquiry Committee) ने केन्द्रीय तथा प्रादेशिक स्तरों पर सलाहकार समितियाँ बनाने का सुझाव दिया था। समितियों का कार्य करदाताओं तथा आय-कर विभाग के बीच पारस्परिक सहयोग एवं सम्पर्क बढ़ाने के लिए सुझाव देना था। पिछले कुछ वर्षों में कर-समूह करो चाली प्रशासनिक व्यवस्था का कुशल एवं मजबूत बनाने तथा कर-वचन में अनेक कारवाहियों की गई हैं।

विभाग ने पहले ही बाह्य सर्वेक्षकों (external surveyors) का एक स्टाफ नियुक्त किया हुआ है जिसका कार्य नये कर निर्धारितियों (new assessments) का पता लगाना और पुरानों के बारे में सूचनाएँ एकत्र करना है सन् १९५२ में केन्द्रीय राजस्व मण्डल (central board of revenue) में एक निरीक्षण निदेशालय (inspection directorate) की स्थापना की गई थी। इसका उद्देश्य कर-वचन मामलों की जाँचबीन करना था। ऐसे सभी करदाताओं के मामलों की, जिन पर कि अति-कर लगाया होता है, कर निर्धारण के पश्चात् पुनः जाँच-पड़ताल की जाती है। यह आवश्यक है कि इस प्रशासनिक व्यवस्था को हट बनाया जाए और इसमें सुधार किया जाए। आय-कर विभागों को लोगों के लेन-देनों के बारे में अन्य विभागों से भी पूरी जानकारी मिलनी चाहिए जिससे कि उसे लोगों की आय-दतियों के सम्बन्ध में सूचनाएँ उपलब्ध हो सकें। उदाहरण के लिए, सीमाशुल्क विभाग आपल कर्त्ताओं से सौदों के बारे में जानकारी प्रदान कर सकता है, रजिस्ट्रेशन विभाग सम्पत्ति से सौदों के बारे में सूचनाएँ दे सकता है और विशीकर विभाग उन



की, जिन्हे कि वसूल न होने योग्य समझा जाए, छानबीन एक ऐसी समिति द्वारा की जाए जिसमें आयुक्त (परिगणक), निरीक्षण करने वाले सहायक आयुक्त तथा सम्बन्धित आय कर अधिकारी सम्मिलित हो बशर्त कि बटूटे खाते में डाली जाने वाली धनराशि २ लाख 50 से अधिक न हो। अधिक बट्टी धनराशियों के सम्बन्ध में छानबीन करने वाली समिति में अधिक महत्वपूर्ण व्यक्ति सम्मिलित किये जाने चाहिये। यही नहीं आय कर अधिकारी को भी यह बात स्पष्ट कर दी जानी चाहिए कि अति-कर निर्धारण (over assessment) को एक ऐसा दोष माना जायेगा जो निर्णय तथा सन्तुलन की भावना की कमी का सूचक होगा।

### आय पर कर—राज्य (Taxes on Income—States)

राज्यों को आय पर करो से राजस्व का प्राप्त तीन प्रकार से होती है—मध्य सरकार द्वारा उगाहे गये आय-कर का भाग, कृषि आय-कर तथा वृत्ति या व्यवसाय-कर। निम्न तालिका में राज्यों को प्राप्त होने वाली आय दिखाई गई है—

### तालिका—४ राज्यों द्वारा प्राप्त आय-करों की राशि

(करोड़ रु० में)

| सद                   | १९५१-५२<br>(लेखे) | १९५२-५३<br>(लेखे) | १९५१-५२<br>(यजट) | १९५२-५३<br>(यजट) | १९५५-५६<br>(यजट) | १९५७-५८<br>(यजट) |
|----------------------|-------------------|-------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| आय-कर का भाग         | ५३                | १३७               | ४५२ ८            | ४८७ ८            | ५४४ ६            | ६८८ ३०           |
| कृषि आय-कर           | ४                 | १०                | ११ ८             | १२ ४             | १२ २             | ० १              |
| वृत्ति या व्यवसाय-कर | —                 | २                 | ० १              | २ ०              | २ २              | ० २              |
| योग                  | ५७                | १४९               |                  | ५०२ २            | ५५९ ३            | ० २              |

इस तालिका से यह पता चलता है कि केन्द्र द्वारा लगाये गये आय-कर में राज्यों का भाग भी इस वर्ग में राज्यों को प्राप्त होने वाले राजस्व का सबसे महत्वपूर्ण स्रोत है।

### कृषि आय-कर (Agricultural Income Tax)

कृषि पर लगने वाला आय कर राजस्व के उन स्रोतों की परिधि में आता है जो राज्यों को प्राप्त है। यह कर मन् १९३८ में सर्वप्रथम बिहार में लागू किया गया था, उसके पश्चात् अन्य राज्यों ने उसका अनुसरण किया। आजकल महाराष्ट्र, मध्य प्रदेश, पंजाब तथा जम्मू व कश्मीर को छोड़कर सभी राज्यों में कृषि आय-कर लगा हुआ है। सूट की सीमाएँ तथा कर की दरें विभिन्न राज्यों में भिन्न भिन्न हैं। दरें आरोही हैं। बिहार को छोड़कर अन्य सभी राज्यों में, जहाँ कि यह कर लगाया गया है, कराधान की शिला-पद्धति (slab system of taxation) अपनाई गई है किन्तु बिहार में सोपान पद्धति (step system) का आश्रय लिया गया है।

दोहरे कराधान का तर्क देकर इस कर की आलोचना की जाती है। कहा जाता है कि कृषकों को भू-राजस्व (land revenue) भी अदा करना पड़ता है। परन्तु बात ऐसी नहीं है क्योंकि भू-राजस्व तो सब पर एकसी दर से लगाया जाता है किन्तु कृषि आय-कर कराधान के भारत के वितरण में समता उत्पन्न करता है।

दायर करने की तिथि से एक निर्धारित समय के अन्दर ही पूर्ण कर दें। कुछ व्यवस्थाएँ ऐसी भी की जानी चाहिए कि उच्च न्यायालय कर सम्बन्धी अपीलों को प्रमुखता दें।

**भूतलिंगम समिति की सिफारिशें (Recommendations of the Bhoothalingom Committee):**

आय-कर के ढाँचे का सरलीकरण करने तथा उसे तर्कसंगत बनाने के लिए उपायों के सुझाव देने हेतु एक समिति का निर्माण किया गया था। श्री भूतलिंगम उसके एक मात्र सदस्य थे। मार्च, १९६८ में इस समिति की रिपोर्ट प्रकाशित की गई। समिति द्वारा प्रस्तुत कुछ सुझाव ये हैं : कम्पनियों के लाभों पर लगाये जाने वाले कर की प्रामाणिक दर (standard rate) में कमी, अति कर (sur-tax) तथा लाभांश की समाप्ति, सभी प्रकार की परि-सम्पत्तियों (assets) पर मूल्य ह्रास छूट की चार दरों को अपनाना आदि। रिपोर्ट में कुछ अन्य भी सुझाव दिये गये, जैसा कि लाभों को देखे बिना ही १ प्रतिशत की दर से पूँजी कर भी उपाही, विकास छूट की समाप्ति और १ जुलाई से एक समान कर-वर्ष (tax-year) को अपनाना। कार्य विधि सम्बन्धी सुधारों में एक सुझाव यह दिया गया है कि कर-देयता (tax-liability), जहाँ तक भी संभव हो सके, कर वर्ष की आय से ही सम्बन्धित होनी चाहिए, अन्य किसी वार्षिक अवधि (annual period) से नहीं, चाहे उसे पूर्व वर्ष (previous year) कहा जाए अथवा अन्य किसी नाम से पुकारा जाए। वित्त मन्त्रालय ने लाभांश कर की समाप्ति के सम्बन्ध में श्री भूतलिंगम की सिफारिशों स्वीकार कर ली हैं और अति कर की दर को ३५ प्रतिशत में घटाकर २५ प्रतिशत करके इस कर से सम्बन्धित उनके विचारों को आंशिक रूप से लागू कर दिया है।

**प्रशासनिक सुधार आयोग की सिफारिशें (Recommendations of the Administrative Reforms Commission):**

प्रशासनिक सुधार आयोग ने प्रत्यक्ष कर प्रशासन को दोषरहित बनाने के लिए भारत सरकार को अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की। इसकी सिफारिशें बड़े तथा छोटे करदाताओं से सम्बन्धित थीं। सबसे प्रथम, आयोग ने सिफारिश की कि अगले तीन वर्षों के लिए आयकर की देयता के पूर्व समीचीन की व्यवस्था जो कि पिछले तीन कर-निर्धारणों (tax-assessments) के परिणामी पर या किसी नये करदाता पर किये गये वर्तमान कर-निर्धारण पर आधारित है, ऐसे छोटे दूकानदारों, विक्रेताओं और फेरी वालों के मामलों को निपटाने के लिए भी लागू की जा सकती है जिनकी वार्षिक आय ७,५०० रु० से अधिक नहीं होती। आयोग ने सिफारिश की कि स्थिति यह है कि कमियों को दूर करने के लिए यदि विवरण-पत्र में घोषित आय में थोड़ी-सी भी वृद्धि की जाती है तो करदाता को साक्षात्कार (interview) के लिये बुलाया जाता है, अतः आय-कर कानून में ऐसा सुधार किया जाना चाहिए कि इस प्रकार का साक्षात्कार करना आवश्यक करार दिया जाए। की जाने वाली वृद्धि की अधिकतम मात्रा कानून द्वारा निश्चित की जा सकती है। आयोग ने बड़े मामलों में कर-निर्धारण के लिए अपनाई जान वाली कार्यविधि की सरलीकरण की भी सिफारिश की।

आयोग ने नियम १२ ए में सुधार की भी सिफारिश की ताकि ऐसे सभी मामलों में, जिनमें कि व्यवसाय में प्राप्त आय ५०,००० रु० से अधिक हो तथा जिनके विवरण-पत्र चार्टर्ड एकाउण्टेंट द्वारा तैयार किये गये हों, ऐसी सभी सूचनाएँ उपलब्ध करने की व्यवस्था हो सके जैसे कि मामले (case) का सख्त इतिहास, व्यवसाय की प्रकृति, रखी गई लेख की पुस्तकें, विवरण-पत्र (return) के साथ भेजे गये अन्य कागज-पत्र, रखे गये बैंक खातों की सख्या, चिट्ठों में दिखाये गये विभिन्न कर्जों तथा आध्यात्मिक (overdrafts) सख्त स्पष्टीकरण और पूँजी खाते की प्रविष्टियों (entries) के सख्त स्पष्टीकरण।

आयोग ने कहा कि आय-कर अधिनियम में ऐसा सुधार किया जाए कि करदाता द्वारा की जान वाली अपील उस समय तक स्वीकार न की जाए जब तक कि विवादस्पद धनराशि पर लपटाया गया कर अदा न कर दिया जाए अथवा ऐसा धनराशि की अदायगी के लिए सन्तोषजनक व्यवस्था न की जाए। आयोग की एक बड़ी सिफारिश यह थी कि ऐसी बनाया माँगों (outstanding demands)

### (क) अदा करने की योग्यता का सूचक (Index of Ability to Pay) :

(१) सम्पत्ति अथवा धन का संचय—जिन्ही समय सम्पत्ति (property) अथवा संचित धन (accumulated wealth) को अदा करने की योग्यता अथवा सामर्थ्य का सर्वोत्तम माप-दण्ड अथवा सूचक समझा जाता था। एक परिवार की भलाई अथवा उसका बर्तमान उसके द्वारा संचित धन पर निर्भर होता था। अतः आय की अपेक्षा धन को अदा करने की योग्यता का अधिक अच्छा माप माना जाता था क्योंकि आय का खोत होने के साथ-साथ, धन जोखिम एवं तकटों के समय मनुष्य को सुरक्षा प्रदान करता है और एक बीम का कार्य करता है। परन्तु औद्योगिक समाज की प्रगति तथा द्राव्यिक अर्थव्यवस्था (money economy) के विकास के साथ ही साथ, सम्पत्ति के स्थान पर आय को अदा करने की योग्यता का माप माना जाने लगा। वर्तमान समय में विचारकों का यह मन उन्नत हो है कि अदा करने की योग्यता के प्रारम्भिक परीक्षण (primary test) के रूप में सम्पत्ति को संतोषजनक नहीं माना जा सकता। हाँ, अदा करने की योग्यता के एक सम्भावित अनुपूरक (supplementary) माप के रूप में अवश्य इसका (धन का) उपयोग किया जा सकता है। इसका कारण यह है कि आय के एक साधन के रूप में, सम्पत्ति में अनेक कमियाँ पाई जाती हैं। सर्वप्रथम, सम्पत्ति आय का एक महत्वपूर्ण स्रोत है, परन्तु यह मुख्य स्रोत (main source) नहीं है। दूसरे, किसी विशेष वर्ष में सम्पत्ति से आय प्राप्त हो भी सकती है और नहीं भी। तीसरे, सम्पत्ति में होने वाली आय शून्य से लेकर बड़ी-बड़ी धनराशियों तक अर्थात् विभिन्न प्रकार की हो सकती है, ऐसा होना सम्पत्ति की प्रकृति, स्थिति (location) तथा उसके प्रयोग आदि पर निर्भर है। चौथे, यदि किसी वर्ष में, सम्पत्ति से कोई आय न हो अथवा वास्तव में घाटा हो तो उस सम्पत्ति पर लगाया जाने वाला कर उसके पूंजीयत मूल्य (capital value) पर ही पड़ेगा। परन्तु इन सब कमियों के बावजूद भी यह भी सत्य है कि सम्पत्ति का स्वामित्व इसके धारक (holder) को कर अदा करने की क्षमता का एक ऐसा अनिरीक्षित साधन प्रदान करता है जिसकी प्राप्ति शुद्ध अथवा निवल आय (net income) से नहीं होती। एक धनी व्यक्ति के बारे में तो यह बात विन्कुल सत्य है क्योंकि उसकी व्यक्तिगत सम्पत्ति व द्रव्य आदि उसकी अर्जित आय (earned income) के मुकाबले बहुत अधिक आय प्रदान करते हैं। इसके अतिरिक्त, सम्पत्ति से होने वाली आय में व्यक्तिगत सेवाओं में कमाई जाने वाली आय की अपेक्षा कर अदा करने की सामर्थ्य अधिक मात्रा में होती है। यह तथ्य सामान्य रूप से स्वीकार किया जाता है कि स्वामी की मृत्यु के समय हस्तान्तरित की गई सम्पत्ति उसके पाने वाले (recipient) को कर अदा करने की योग्यता अधिक मात्रा में प्रदान करती है इसका कारण यह है कि वसीयत के रूप में प्राप्त सम्पत्ति अर्जित आय (unearned income) की प्रकृति की ही होती है।

(२) आय को व्यक्ति की कर अदा करने की क्षमता का मापदण्ड माना जाना (Income has come to be accepted as an index of a person's ability to pay)—अब आय को व्यक्ति की कर अदा करने की सामर्थ्य का मापदण्ड अथवा सूचक माना जाने लगा है। चूंकि परिवार का बर्तमान मुख्य रूप से प्राप्त की जाने वाली आय पर ही निर्भर होता है, अतः परिवार के बच्चों के लिए उचित छूट आदि की व्यवस्था करने के पश्चात् व्यक्ति की आय ही उसकी कर अदा करने की योग्यता की सर्वोत्तम सूचक होती है। कराधान की दृष्टि से कुल आय (gross income) को उपयुक्त (suitable) नहीं माना जाता क्योंकि इसका निर्माण लागत-तत्वों (cost element) से होता है। अतः शुद्ध आय (net income) को ही कर अदा करने की योग्यता का सर्वोत्कृष्ट माप माना जाता है क्योंकि वह लागतों के बाद शुद्ध प्राप्त (net receipts) की राशि को प्रकट करती है। शुद्ध आय चूंकि व्यक्ति अथवा परिवार की न्यूनतम निर्वाह आवश्यकताओं (minimum subsistence needs) को छूट प्रदान करती है, अतः यह निम्न आय वाले वर्गों के उपभोग पर प्रतिबन्ध नहीं लगाती। एक तो सामाजिक दृष्टिकोण से, इस वर्ग को छूट देना बहुत आवश्यक है क्योंकि उनके द्वारा करों की अदायगी से उनकी उत्पादकता (productivity) कम होगी और फिर उपभोग-वस्तुओं का बाजार भी सीमित हो जाएगा। दूसरे, शुद्ध आय पर लगाए जाने वाले चूंकि वैयक्तिक अथवा सामाजिक पूँजी पर कोई प्रभाव नहीं डालेंगे, अतः भावी उत्पादकता को भी प्रतिबन्धित नहीं करेंगे।

इस कर से प्राप्त आय घोड़ी ही होती है। सन् १९७१-७६ (बजट में इस कर से उपलब्ध होने वाली सभी राज्यों की कुल प्राप्तियाँ १२२ करोड़ रु० में थी। इस कर का राज-कोषीय महत्व सम्भवतः, तब तक कम ही बना रहेगा जब तक कि इसकी छूट की सीमा उतनी रहेगी जितनी कि अब है। पर छूट की इस सीमा को और नीचे लाना राजनैतिक दृष्टि से सम्भव नहीं है। अतः आशा यही है कि यह कर सरकारी आय का एक लघु स्रोत ही बना रहेगा।<sup>1</sup>

वृत्तियों, व्यापारों तथा आजीविकाओं पर कर (Tax on Professions Trades and Callings):

यह कुछ राज्यों द्वारा और कुछ राज्यों में स्थानीय निकायों (local bodies) द्वारा लगाया जाता है। वस्तुतः, यह कर आय पर लगाया जाने वाला ही एक कर है। अतः केन्द्रीय आय-कर से इस कर की प्रतियोगिता का रोकने के लिए संविधान में यह व्यवस्था की गई है कि किसी भी कर-दाता से वमूल की जाने वाली इस कर की वार्षिक धनराशि २५० रु० से अधिक नहीं होगी। चूँकि कर का भार बहुत कम है अतः इस पर दोहरे कराधान (double taxation) का आरोप नहीं लगाया जा सकता।

इस कर से प्राप्त होने वाली कुल आय सन् १९७१-७६ के बजट के अनुसार २ करोड़ थी। इस कर का वित्तीय महत्व तो बहुत कम है। सन् १९४६-५० को स्थानीय वित्त आँच समिति ने सिकारिश की थी कि इस कर से प्राप्त होने वाली आय स्थानीय निकायों की सोन दी जानी चाहिए। ऐसा करना इसलिये सम्भव है क्योंकि इस कर से प्राप्त होने वाली आय बहुत कम है।

### पूँजी पर लगाये जाने वाले कर (Taxes on Capital)

पूँजी पर लगाये जाने वाले करों में, सघ सूची (union list) के अन्तर्गत तो घन-कर, आस्ति-कर तथा उपहार-कर को सम्मिलित किया जाता है और राज्य सूची (state list) के अन्तर्गत भू-राजस्व तथा शहरी स्थावर सम्पत्ति पर लगने वाले करों को सम्मिलित किया जाता है। इस सम्बन्ध में सभी केन्द्रीय करों को तो अभी हाल की ही उपज कहा जा सकता है। शहरी स्थावर सम्पत्ति (urban immovable property) पर लगाया जाने वाला कर भी केवल कुछ राज्यों में अभी हाल में ही लगाया गया है। किन्तु भू-राजस्व (land revenue) अवश्य एक पुराना कर है जो सदियों में लगता चला आ रहा है। अनेक दशकियों (decades) से इस कर का आधार (basis) तथा इसकी प्रकृति (nature) स्थिर ही बनी रही है अतः राज्यों के लिए अब यह सरकारी आय का उतना महत्वपूर्ण स्रोत नहीं रहा जितना कि कभी पहले था।

### तालिका—५ सम्पत्ति तथा पूँजीगत सौदों पर कर (करोड़ रु० में)

| वर्ष  | १९६५-६६ | १९६६-७० | १९७४-७५<br>(बजट) |
|---|---------|---------|------------------|
| आस्ति-कर (Estate Duty)                      | ७       | ७       | ६                |
| घटाओ-आस्तिकर में राज्यों का भाग             | ■       | ७       | ६                |
| (१) शुद्ध प्राप्ति                          | —       | —       | —                |
| (२) घन-कर                                   | १२      | १५      | ४०               |
| (३) उपहार कर                                | २       | २       | ४                |
| (४) स्टाफ तथा रजिस्ट्रेशन                   | ६       | ७       | —                |
| (५) भू-राजस्व                               | —       | —       | १२               |
| सम्पत्ति तथा पूँजीगत करों से शुद्ध प्राप्ति | २०      | २४      | ५६               |

1. इस पुस्तक में इपि-कर से सम्बन्धित एक पृथक् अध्याय जोड़ दिया गया।

## धन-कर (Wealth-Tax) :

धन पर कर सन् १९५७ में लगाया गया था, और वह भी मुख्यतः प्रो० बंशदोर वं सिफारिश के आधार पर। यह एक वार्षिक कर है जो व्यक्तियों तथा हिन्दू अविभाजित परिवारों के निवल धन (net wealth) पर लगाया जाता है। सन् १९६० में कम्पनियों को इस कर वं परिधि से बाहर कर दिया गया और इस कर की बाध्यता (incidence) सामो पर लगाये जाने वाले बरों में जोड़ दी गई।

१ अप्रैल, १९६४ से कर की दरें निम्न प्रकार हैं :—

### व्यक्तियों की स्थिति में

|                                   |                        |
|-----------------------------------|------------------------|
| (१) निवल धन के प्रथम १ लाख रु० पर | कुछ नहीं               |
| (२) निवल धन के अगले ४ लाख रु० पर  | $\frac{1}{2}$ प्रतिशत  |
| (३) निवल धन के अगले ५ लाख रु० पर  | १ प्रतिशत              |
| (४) निवल धन के अगले १० लाख रु० पर | २ प्रतिशत              |
| (५) निवल धन के शेष भाग पर         | $2\frac{1}{2}$ प्रतिशत |

### अविभाजित हिन्दू परिवारों की स्थिति में .

|                                   |                        |
|-----------------------------------|------------------------|
| (१) निवल धन के प्रथम २ लाख रु० पर | कुछ नहीं               |
| (२) निवल धन के अगले ३ लाख रु० पर  | $\frac{1}{2}$ प्रतिशत  |
| (३) निवल धन के अगले ५ लाख रु० पर  | १ प्रतिशत              |
| (४) निवल धन के अगले १० लाख रु० पर | २ प्रतिशत              |
| (५) निवल धन के शेष भाग पर         | $2\frac{1}{2}$ प्रतिशत |

कुछ परिसम्पत्तियों के सम्बन्ध में छूटें भी प्रदान की जाती हैं। इन परिसम्पत्तियों में निम्नलिखित सम्मिलित हैं (१) पुष्पार्थ अथवा धर्मार्थ बांधों के लिए भी गई सम्पत्ति की सहायता, (२) मरुक्त हिन्दू परिवार की सम्पत्ति में हिस्सा, (३) किसी भूतपूर्व रियासत के राजा या नवाब द्वारा सरकारी निवास के रूप में काम में लाया जाने वाला कोई एक भवन, (४) निजी वस्तुएँ (personal effects), (५) २०,००० रु० तक के मूल्य के व्यावसायिक औजार तथा यन्त्र, (६) वैज्ञानिक योज के लिए काम में लाये जाने वाले यन्त्र तथा उपकरण (instruments and apparatus), (७) किसी भी प्रकार की डाकघर की जमा, (८) निर्वाह निधि में जमा धनराशि, (९) पेटेंट अथवा कार्पीराइट के अन्तर्गत मिला हुआ कोई अधिकार अथवा कोई पेटेन्ट या किसी भी बीमा-पालिटी पर व्याज प्राप्त करने का अधिकार, (१०) किसी भी बैंकिंग, बीमा तथा जहाजी कम्पनी में और अनुमोदित वित्तीय कम्पनी में लिये गये शेयर, और (११) ऐसे मकान जो पूर्णतया रहने के लिए ही काम में लाए जा रहे हों। २५,००० रु० तक के जवाहरान पहले तो कर-मुक्त थे किन्तु १९६३-६४ में यह छूट वापिस ले ली गई। कुछ प्रकार के सरकारी ऋण-पत्र (government securities) भी कर-मुक्त परिसम्पत्तियों में जोड़ दिये गये हैं। विदेशी नागरिकों का जो धन भारत से बाहर है उसको भी कर-मुक्त कर दिया गया है, भले ही वे भारत में ही क्यों न रहते हों। ऐसी विदेशियों की स्थिति में जो कि भारत में नहीं रहते हैं, उनकी भारत स्थित परिसम्पत्तियों के मूल्य पर ५० प्रतिशत कर कम कर दिया जाता है।

सन् १९७७-७८ के बजट के अनुसार धन-कर की नवीन दरें इस प्रकार हैं—

|                                   |                  |
|-----------------------------------|------------------|
| २,५०,००० रु० तक                   | ३%               |
| २,५०,००१ रु० से ५,००,००० रु० तक   | १%               |
| ५,००,००१ रु० से १०,००,००० रु० तक  | २%               |
| १०,००,००१ रु० से १५,००,००० रु० तक | $2\frac{1}{2}$ % |
| १५,००,००० से अधिक पर              | $3\frac{1}{2}$ % |

— घन-कर से आय—गत कुछ वर्षों में घन-कर से आय निम्न प्रकार से हुई :—

| वित्तीय वर्ष      | घन-कर से आय<br>(करोड़ रु० में) |
|-------------------|--------------------------------|
| १९५७-५८           | ७ ०४                           |
| १९६०-६१           | ८ १५                           |
| १९६५-६६           | १२ ६                           |
| १९६६-६७           | १० ७                           |
| १९६७-६८           | १० ६७                          |
| १९६८-६९           | ११ १८                          |
| १९६९-७०           | १५ ५५                          |
| १९७०-७१           | १५ ५८                          |
| १९७१-७२           | २५ ८८                          |
| १९७२-७३           | ३० ००                          |
| १९७३-७४           | ३५ ८०                          |
| १९७४-७५           | ४० ००                          |
| १९७५-७६           | ४३ ००                          |
| १९७६-७७ (संगोधित) | ५९ ००                          |
| १९७७-७८ (बजट)     | ४५ ००                          |

घन-कर को इस आधार पर न्यायोचित ठहराया जाता है कि वर्तमान आय-कर कानूनो द्वारा आय की जो ध्याया की गई है, वह कर-देय क्षमता (tax-paying capacity) का पर्याप्त माप नहीं है। अतः यह आवश्यक है कि आय-कर के अनुपूरक के रूप में घन-कर लगाया जाए। इससे जहाँ कर-पद्धति में क्षमता आती है, वहाँ कर-वचन की सम्भावनाएँ भी कम होती हैं। उधर इसका अप्रत्यात्मक प्रभाव भी काफी कम ही पड़ता है। कर पूर्णों के उपयोग के सम्बन्ध में कोई भेदभाव या पक्षपात नहीं करता अतः यह भी भय नहीं है कि इस निवेश की मात्रा में कुछ कमी हो जायेगी।

घन-कर लगने के साथ ही, उच्चतर आय वाले वर्गों पर कराधान का भार बढ़ गया है। इसी कारण अभी हाल के वर्षों में उच्च आय वाले वर्गों पर आय-कर की दरों में कमी कर दी गई है और कर उच्चतम सीमागत दर अब पहले से नीची है। परन्तु आय-कर की दरों में की गई कमी इतनी घटती है कि उससे कर-भार में कोई उल्लेखनीय कमी नहीं हुई है। इस स्थिति में घन-कर के बढ़े हुए भार के कारण ऊँच प्रत्यक्ष कराधान के हानिकारक प्रभावों में भी निश्चय ही वृद्धि हो गई है।

कम्पनियों पर से घन-कर को समाप्त करके सरकार ने बुद्धिमानी का कार्य किया है। निवेश पर इस कर का निश्चित रूप से अप्रत्यात्मक प्रभाव पड़ता था। कम्पनियों पर तो अन्य करों का भार ही बहुत काफी था, फिर घन-कर ने तो स्थिति का और बदतर बना दिया। अतः कम्पनियों पर से इस कर की समाप्ति सही दिशा में उठाया जाने वाला एक कदम था।

घन-कर सामाजिक दृष्टि से भी एक उपयोगी कार्य सम्पन्न करता है, और वह यह कि यह कुछ निश्चित सीमाओं से ऊपर घन के सचय को रोकता है। इस सीमा तक यह आर्थिक विषमताओं को दूर करता है और एक समाजवादी ढंग की समाज की स्थापना में बड़ा सहायक होता है। परन्तु उस सम्बन्ध में एक मुद्दा यह दिया जाता है कि यह लक्ष्य तब अच्छी प्रकार प्राप्त किया जा सकता है जबकि इसकी छूट की सीमा को ऊपर बढ़ा दिया जाए और कर में अधिक मात्रा में आरोहण अथवा क्रयवर्धन (prograssion) को लागू कर दिया जाए।

**आस्ति-कर या ज़ायदाद कर (The Estate or Property-Duty) :**

आस्ति-कर भारत में १५ अक्टूबर, सन् १९५३ में लगाया गया था। यह कर कृषि भूमि को छोड़कर अन्य सम्पत्ति पर सब सरकार द्वारा लगाया जाता है परन्तु इसकी प्राप्तिरा राज्यों के

बीच बांटी जाती है। सविधान के अन्तर्गत वह व्यवस्था है कि कृषि भूमि पर कर राज्य सरकारों द्वारा लगाया जाता है परन्तु राज्य सरकार यदि चाहे तो यह कार्य संघीय संसद को सौंप सकती है। अनेक राज्यों ने ऐसा किया भी है और इस स्थिति में इन राज्यों के लिए केन्द्र ही कर लगाता है।

यह उस सम्पत्ति पर लगाया जाता है जो हस्तान्तरित की जाती है अथवा किसी व्यक्ति की मृत्यु होने पर हस्तान्तरित की हुई मानी जाती है। किसी व्यक्ति की मृत्यु के समय स्थानान्तरित होने वाली सम्पूर्ण सम्पत्ति को एक ही जायदाद अथवा सम्पदा के रूप में जोड़ लिया जाता है। जिन राज्यों द्वारा कृषि भूमि पर कर लगाने का अधिकार केन्द्र को सौंप दिया जाता है, वहाँ ऐसी भूमि भी उस सम्पदा के ही अन्तर्गत मानी जाती है। अन्य राज्यों में, यद्यपि कृषि भूमि पर कर नहीं लगाया जाता किन्तु उस भूमि का मूल्य कर की दर का निर्धारण करने के उद्देश्य से अन्य सम्पत्ति के मूल्य में जोड़ दिया जाता है।

यह कर श्रद्धांशों को घटाने के बाद निर्धन सम्पत्ति पर लगाया जाता है। कोई मृत व्यक्ति (deceased person) अन्य सम्पत्तियों के समान ही जब संयुक्त हिन्दू परिवार की सम्पत्ति से अपना सम्बन्ध सोझता है तो कर के लिए इन दोनों ही प्रकार की सम्पत्ति को एक जायदाद के रूप में जोड़ लिया जाता है। इस कर की दरें शिला पद्धति के आधार पर निर्धारित की गई हैं और निम्न प्रकार हैं —

|   |            |
|---|------------|
| (१) सम्पदा (estate) के मूल्य के प्रथम १०,००० रु० पर | कुछ नहीं   |
| (२) सम्पदा के मूल्य के अगले १०,००० रु० पर           | ४ प्रतिशत  |
| (३) सम्पदा के मूल्य के अगले १,००,००० रु० पर         | १० प्रतिशत |
| (४) सम्पदा के मूल्य के अगले १,५०,००० रु० पर         | १५ प्रतिशत |
| (५) सम्पदा के मूल्य के अगले १,५०,००० रु० पर         | २५ प्रतिशत |
| (६) सम्पदा के मूल्य के अगले ५,००,००० रु० पर         | ३० प्रतिशत |
| (७) सम्पदा के मूल्य के अगले ५,००,००० रु० पर         | ४० प्रतिशत |
| (८) सम्पदा के मूल्य के अगले २५,००,००० रु० पर        | ५० प्रतिशत |
| (९) सम्पदा के शेष मूल्य पर                          | ८५ प्रतिशत |

इस सम्बन्ध में कुछ ऐसी व्यवस्थायें भी की गई हैं जिससे कर छिपाने के प्रयत्नों को निष्फल किया जा सके। मृत्यु से पूर्व ही मृत्यु की आशा में जो उपहार दिये जाते हैं, उन्हें मृत्यु के समय ही किया गया हस्तान्तरण माना जाता है। जीवन-काल में ही दिये जाने वाले वे उपहार जो मृत्यु से पूर्व की छ माह की अवधि के अन्तर्गत सार्वजनिक धर्मार्थ कार्यों के लिए दिये जाते हैं अथवा व्यक्तिगत लाभ प्राप्तकर्ताओं को दिये जाने वाले वे उपहार, जो मृत्यु से पूर्व की दो वर्ष की अवधि के अन्तर्गत ही दिये जाते हैं, मृत्यु के समय हस्तान्तरित किये जाने वाले उपहार ही माने जाते हैं। पर इसके बावजूद, सार्वजनिक धर्मार्थ कार्यों के लिए दिये जाने वाले २,५०० रु० तक के उपहार तथा २,५०० रु० तक के ही अन्य उपहार कर-मुक्त कर दिये जाते हैं, भले ही वे उक्त अवधियों के अन्दर दिये गये हों। इसके अतिरिक्त, विवाह के सम्बन्ध में दिये जाने वाले उपहार तथा आश्रित कन्याओं की शादी के लिये अलग रखा हुआ धन भी इस कर से मुक्त कर दिया जाता है बशर्ते कि उसकी राशि १०,००० रु० से अधिक न हो।

इसके अलावा, आस्ति-कर के सम्बन्ध में अन्य भी अनेक छूटें प्रदान की जाती हैं। वे इस प्रकार हैं : (१) औजारों तथा उपकरणों सहित घरेलू सामान जिसका उपयोग मृतक अपने जीविकोपार्जन के लिए करता था, यदि उसकी नीमत १,५०० रु० से अधिक हो, (२) पुस्तकें जो बेचने के उद्देश्य नहीं रखी गई थी, (३) पहनने के वस्त्र परन्तु उनमें सिले हुए अथवा जड़े हुए हीरे-मोती आदि छूट में सम्मिलित नहीं हैं, (४) कर की थकावटी के लिए सरकार के पास जमा किया हुआ कोई धन अथवा बीमा पॉलिसी, परन्तु इस धन की मात्रा कर की राशि से अधिक न हो, (५) मृत व्यक्ति की ५,००० रु० तक जीवन बीमा पॉलिसी, (६) पेंटिंग, चित्रकला पुरानी पाण्डुलिपियाँ (old manuscripts) चित्र, कलात्मक कृतियाँ अथवा पुरातत्व अथवा विज्ञान से सम्बन्धित सग्रह आदि जो किसी के उद्देश्य से न रखे गये हों, (७) मृतक की अन्तिम क्रिया से सम्ब-

न्यति १,००० रु० का खर्च; (८) भूतपूर्व रियासतों के शासकों के रिहायशी निवास स्थान, और (९) सशस्त्र सेना के किसी ऐसे सैनिक की सम्पत्ति जो शत्रु के विरुद्ध कार्यवाही करता हुआ मारा गया हो।

उपहारों के मूल्य, वैसे कर से मुक्त रहते हैं किन्तु कर की औसत दर का निर्धारण करने के लिए वे भूतक की अन्य सम्पत्ति में ही जोड़ दिये जाते हैं। इसी प्रकार, कर की अदायगी के लिए ली जाने वाली बीमा पॉलिसियाँ अथवा मृत व्यक्ति की जीवन पॉलिसियाँ भी कर निर्धारण करने की दृष्टि से जायदाद में ही सम्मिलित कर ली जाती हैं।

ऊपर बताई गई छूटों के अतिरिक्त, कुछ और रियायतें भी दी जाती हैं। भारत से बाहर अचल सम्पत्ति (immovable property) पर छूट दी जाती है, विदेशों में स्थित चल सम्पत्ति (movable property) पर भी छूट दी जाती है बशर्ते कि मृत व्यक्ति मृत्यु के समय स्थायी रूप से न रहने लगा हो।

दोहरा कराधान न होने देने के लिए भी कुछ छूटें अथवा उन्मुक्तियों (relief) दी जाती हैं। यदि पहली मृत्यु के पश्चात् पाँच वर्ष की अवधि के अन्दर ही दूसरी मृत्यु हो जाए और उसके कारण शीघ्र ही सम्पत्ति का हस्तान्तरण करना पड़ जाए तो उस पर अलग से छूट दी जाती है। जब दूसरी मृत्यु पहली मृत्यु के पश्चात् पहले, दूसरे, तीसरे, चौथे अथवा पाँचवें वर्ष में होती है तो कर में क्रमशः ३०, ४०, ३०, २० और १० प्रतिशत की छूट दी जाती है, परन्तु यह छूट सम्पत्ति के केवल उतने ही भाग पर दी जाती है जिस पर कि प्रथम मृत्यु के समय कर अदा किया गया था।

सन् १९६७-६८ में आस्ति-कर से होने वाली प्राप्तियाँ ६ करोड़ रु० से कुछ अधिक थी। सन् १९७७-७८ के बजट में इस मद से १० ७५ करोड़ रु० की आय का अनुमान लगाया है। सम्पूर्ण धनराशि राज्यों को स्थानान्तरित कर दी जाती है।

गत कुछ वर्षों में आस्ति-कर से प्राप्त होने वाली आय निम्न प्रकार से रही है :—

| वित्तिय वर्ष      | आय<br>(करोड़ रु० में) |
|-------------------|-----------------------|
| १९५५-५६           | १ ८१                  |
| १९६०-६१           | ३ ०६                  |
| १९६५-६६           | ७ ०४                  |
| १९६६-६७           | ६ २६                  |
| १९६७-६८           | ६ ३६                  |
| १९६८-६९           | ६ ६३                  |
| १९७०-७१           | ७ ०६                  |
| १९७१-७२           | ९ ११                  |
| १९७२-७३           | ९ २५                  |
| १९७३-७४           | ११ ७०                 |
| १९७४-७५           | १० ००                 |
| १९७५-७६           | ९ ७०                  |
| १९७६-७७ (संशोधित) | १० ७५                 |
| १९७७-७८ (बजट)     | १० ७५                 |

आस्ति-कर की आलोचना में अनेक तर्क दिये जाते हैं। यह कहा जाता है कि वचत तथा कार्य पर यह कर बड़ा हानिकारक प्रभाव डालता है। कर के रूप में सम्पत्ति के मूल्य का जो एक बड़ा भाग सरकार के पास चला जाता है, उसका धन के संचय पर अप्रेरणात्मक प्रभाव (disincentive effect) पड़ता है। इसके अतिरिक्त, कर की अदायगी से जायदाद पर बड़ा भार पड़ता है और कभी-कभी तो इस कार्य के लिए जायदाद (estate) का एक भाग तक बेचना पड़



जाता है। व्यावसायिक सम्पत्ति पर विशेष रूप से इसका बुरा प्रभाव पड़ता है और एकाकी उद्यम (sole enterprise) तथा साझेदारी (partnership) जैसे व्यवसाय तो प्रायः समाप्त ही हो जाते हैं।

भाग्य में उत्तराधिकार के अनेक कानून प्रचलित हैं। उनमें भी इस मामले में कुछ व्यावहारिक कठिनाइयाँ उत्पन्न होती हैं। यह ही पता नहीं चलता है कि पंतुक सम्पत्ति उत्तराधिकार में कैसे मिलनी है और वर को बढ़ा करने का दायित्व किस पर है। फिर, विभिन्न कानूनों के कारण भिन्न-भिन्न लोगों पर पड़ने वाले कर का भार भी भिन्न-भिन्न ही पड़ता है। पर यह कठनाई तो इनलिए हल हो गई है क्योंकि इसे अब उत्तराधिकार कर (succession duty) के बजाए आस्ति-कर बना दिया गया है। मृत्यु के समय हस्तान्तरित होने वाली सम्पूर्ण सम्पदा पर, उसको एक-धन मानकर कर लगाया जाता है। इसमें इस बात का ध्यान नहीं रखा जाता कि उत्तराधिकार में सम्पत्ति प्राप्त करने वाले व्यक्ति किन्ते हैं और मृत व्यक्ति से उनका क्या सम्बन्ध है। परन्तु इससे करों के भार के वितरण में मझना नहीं आती।

फिर एक ऐसे देश में, जहाँ कि सामाजिक सुरक्षा (social security) की कोई व्यवस्था नहीं है, यदि लोगो द्वारा अपने आश्रितों (dependents) के लिए अपनी मृत्यु के बाद के समय के लिए कोई प्रवन्ध किया जाता है तो उन्हें पर ऐस भारो कर नहीं लगाये जान चाहिए। इस आधार पर इस कर को अन्यायपूर्ण माना जाता है।

किन्तु कर-पद्धति में आरोहण अथवा क्रमवर्धन उत्पन्न करने वाले एक साधन के रूप में आस्ति-कर को काफी मान्यता प्राप्त है। यह अत्यधिक भारीही कर (highly progressive tax) है जिसकी बाह्यता (incidence) मुख्यतः उच्चतर आय वाले वर्गों पर ही पड़ती है। अतः इस कर से कर-पद्धति में समता (equity) उत्पन्न होती है। यह धन की असमानताओं को कम करने का बड़ा अच्छा साधन है।

बचन तथा कार्य पर इस कर के हानिकारक प्रभावों की जो बात कही जाती है वह भी अनिशयोक्तिपूर्ण है। करों की दरों के निर्धारण तथा छूटें प्रदान करने का कार्य इस प्रकार किया जाता है कि जिससे कर के अप्रेरणात्मक प्रभाव न्यूनतम हो जाएँ। यद्यपि इस कर की वर्तमान प्राप्तिथी थोड़ी है, किन्तु फिर भी, यह सरकारी आय का एक अच्छा स्रोत है।

### उपहार-कर (The Gift-tax) .

भारतीय अर्थशास्त्री प्रो० जे० के० मेहता के शब्दों में “उपहार-कर से आशय उस कर से है जो किसी भी व्यक्ति द्वारा अपने जीवन काल में दिये गए एक निश्चित मूल्य से अधिक के उपहारों पर दिया जाता है।” भारत में उपहारों पर कर अप्रैल, सन् १९५८ में लागू किया गया था। यह कर आस्ति-कर तथा धन-कर के पूरक (complement) के रूप में था। यह कर प्रो० कैलडोर द्वारा प्रस्तावित कर पद्धति का एक आवश्यक अंग था और इसके लागू करने से ही उसके द्वारा मूल्यायन किया जाने वाला धन-कर का एक आवश्यक अंग था। उपहार देकर आस्ति-कर तथा धन-कर की देनदारी से बचा जा सकता था अथवा उसको कम किया जा सकता था। उपहार पत्रों उपहारों का खर्चा दिखाकर व्यय कर से भी बचा जा सकता था।

प्रत्येक वित्तीय वर्ष में यह कर उन उपहारों पर लगाया जाता है जो पिछले वर्षों में दिये जाते हैं। इसकी दरें निम्ना पद्धति पर आधारित हैं और १५,००० की प्रथम शिखा (first slab) ५ प्रतिशत से लेकर १५,६०,००० रु० की शिखा पर ५० प्रतिशत तक लगाया जाता है। १ अप्रैल १९६६ से लागू होने वाली उपहार कर की दरें निम्न प्रकार हैं :—

- |   |            |
|---|------------|
| (१) सभी कर योग्य उपहारों के मूल्य के अगले १०,००० रु० तक | शून्य      |
| (२) सभी कर योग्य उपहारों के मूल्य के अगले १५,००० रु० पर | ५ प्रतिशत  |
| (३) सभी कर योग्य उपहारों के मूल्य के अगले २५,००० रु० पर | ८ प्रतिशत  |
| (४) सभी कर योग्य उपहारों के मूल्य के अगले ५०,००० रु० पर | १० प्रतिशत |

|   |             |
|---|-------------|
| (५) सभी कर योग्य उपहारों के मूल्य के अगले १०,००० रु० पर       | १५ प्रतिशत  |
| (६) सभी कर योग्य उपहारों के मूल्य के अगले १०,००० रु० पर       | १७½ प्रतिशत |
| (७) सभी कर योग्य उपहारों के मूल्य के अगले १,५०,००० रु० पर     | २० प्रतिशत  |
| (८) सभी कर योग्य उपहारों के मूल्य के अगले १,५०,००० रु० पर     | २५ प्रतिशत  |
| (९) सभी कर योग्य उपहारों के मूल्य के अगले ५,००,००० रु० पर     | ३० प्रतिशत  |
| (१०) सभी कर योग्य उपहारों के मूल्य के अगले ५,००,००० रु० पर    | ४० प्रतिशत  |
| (११) सभी कर योग्य उपहारों के शेष मूल्य पर (१५ लाख से अधिक पर) | ५० प्रतिशत  |

उपहार-कर की वर्तमान दरें निम्न प्रकार हैं—

| राज्य                                       | कर की दरें |
|---|------------|
| प्रथम १०,००० रु० के मूल्य के उपहारों पर     | मूल्य      |
| १०,००१ से २०,००० रु० के मूल्य के उपहारों पर | ५%         |
| २०,००१ से २५,००० " " " " " "                | ५%         |
| २५,००१ से ५०,००० " " " " " "                | ८%         |
| ५०,००० से १,००,००० " " " " " "              | १०%        |
| १,००,००१ से १,५०,००० " " " " " "            | १५%        |
| १,५०,००१ से २,००,००० " " " " " "            | १७½%       |
| २,००,००१ से ३,५०,००० " " " " " "            | २०%        |
| ३,५०,००१ से ५,००,००० " " " " " "            | २५%        |
| ५,००,००१ से १०,००,००० " " " " " "           | ३०%        |
| १०,००,००१ से १५,००,००० " " " " " "          | ४०%        |
| १५,००,००१ से २०,००,००० " " " " " "          | ५०%        |
| २०,००,००० से ऊपर " " " " " "                | ५०%        |

कोई भी व्यक्ति एक वर्ष में १०,००० रु० तक के कर-मुक्त उपहार दे सकता है। इसके अतिरिक्त, उपहारों के सम्बन्ध में कुछ और भी छूटें प्रदान की जाती हैं जो कि इस प्रकार हैं : (१) कर के क्षेत्र से बाहर अवसत सम्पत्ति के उपहार, (२) उक्त क्षेत्र से बाहर अवसत सम्पत्ति के उपहार, यद्यपि कि दाता भारत का नागरिक न हो और सामान्यतः वहाँ निवास भी न करता हो, (३) डाकघर के ऐसे अवसत प्रमाणपत्रों के रूप में सम्पत्ति के उपहार, जिन्हें सरकार ने सरकारी गजट में अधिसूचना निकालकर कर-मुक्त कर दिया हो, (४) सरकार अथवा किसी स्थानीय सत्ता को दिये जाने वाले उपहार, (५) किसी ऐसी सत्ता अथवा निधि (fund) में दिये जाने वाले उपहार, जिनकी स्थापना धर्मार्थ कार्य के लिए की गई हो और जो किसी विशेष धार्मिक समुदाय के लाभ के लिए न हो, (६) अन्य किसी धर्मार्थ कार्य के लिए दिये गये उपहार; (७) एक ही दान प्राप्तकर्ता को १०० रु० तक के उपहार और कुछ उपहारों की मात्रा ५०० रु० तक, (८) किसी आश्रित सम्बन्धी (dependent relative) को उसके निवाह के अवसर पर १०,००० रु० तक के उपहार, (९) पति या पत्नी को पिछले एक या अधिक वर्षों में कुल १,००,००० रु० तक के उपहार, (१०) किसी भी आश्रित व्यक्ति को पिछले एक अवधि अधिक वर्षों में दोमे की पॉलिसियों अथवा वार्षिकियों (annuities) के रूप में दिये जाने वाले उपहार, परन्तु प्रत्येक दान प्राप्तकर्ता की स्थिति में ऐसे उपहारों का कुल योग १०,००० रु० से अधिक न हो, (११) इच्छा-पत्र के अन्तर्गत दिये गये अथवा मृत्यु की आशा में दिये गये उपहार (इस स्थिति में ये उपहार आस्ति-कर के अन्तर्गत आ जाते हैं), (१२) अपने बच्चों की शिक्षा के लिए दिये गये उपहार, परन्तु इनकी मात्रा ऐसी हो जो तर्कसंगत और उपयुक्त हो; (१३) किसी भी कर्मचारी को आनुतोषिक (gratuity), बोनस या पेन्शन के रूप में दिये जाने वाले उपहार अथवा मृत कर्मचारी के आश्रितों को दिये जाने वाले ऐसे ही उपहार, परन्तु वे तर्कसंगत एवं उपयुक्त हो, (१४) किसी भी ऐसे व्यक्ति को दिये जाने वाले उपहार, जो भुदान अथवा सम्पत्तिदान का इन्वार्ज हो, यद्यपि कि इसकी अधिसूचना (notification) सरकारी गजट में प्रकाशित हो चुकी हो, और (१५) किसी भी व्यक्ति के आश्रित सम्बन्धियों के पालन-पोषण के लिए अथवा किसी सरकारी कार्य के सम्पादन के लिए

अपने जेब खर्च में से दिये जाने वाले उपहार। प्राइवेट-कम्पनियों द्वारा दिये जाने वाले उपहार भी कर-मुक्त हैं।

सन् १९७०-७१ में उपहार करो ५% से ७५% तक कर दिया गया तथा प्रारम्भिक छूट को १०,००० रु० से घटाकर ५,००० रु० कर दिया गया।

इस कर से प्राप्त सरकारी आय बहुत थोड़ी रही है। सन् १९६७-६८ में इस कर की प्राप्तियाँ १.३ करोड़ रु० थीं। १९७७-७८ (बजट) में इस कर से आय प्राप्त ५.५० करोड़ रु० होने का अनुमान था। गत कुछ वर्षों में उपहार-कर से प्राप्त होने वाली आय निम्न प्रकार रही है :—

| वित्तीय वर्ष          | आय (करोड़ रु० में) |
|-----------------------|--------------------|
| १९६०-६१               | ०.८८               |
| १९६५-६६               | २.२७               |
| १९६६-६७               | १.७५               |
| १९६७-६८               | १.३०               |
| १९६८-६९               | १.५०               |
| १९६९-७०               | १.६३               |
| १९७०-७१               | २.३५               |
| १९७१-७२               | ३.४५               |
| १९७२-७३               | ३.७५               |
| १९७३-७४               | ४.७३               |
| १९७४-७५               | ५.००               |
| १९७५-७६               | ४.५०               |
| १९७६-७७ (संशोधित बजट) | ५.३५               |
| १९७७-७८ (बजट)         | ५.५०               |

उपहार कर की इस आधार पर म्याओचिंग ठहराया जाता है कि यह कर-पद्धति को अधिक आरोही बनाता है अतः करो के भार का वितरण अधिक समानता के साथ करता है। हाँ, सरकारी आय के दृष्टिकोण से यह अधिक सहायक सिद्ध नहीं हुआ है परन्तु इस सम्बन्ध में भावी सम्भावनाओं से इन्कार नहीं किया जा सकता। वास्तव में, जैसा कि पहले ही बताया जा चुका है कि इस कर का मुख्य योगदान कुछ अन्य करो का वचन (evasion) रोकने में है जैसे कि आस्ति-कर, धन-कर तथा व्यय-कर का वचन (व्यय-कर अब समाप्त कर दिया गया है)। इस प्रकार कहा जा सकता है कि यह हमारी कर-पद्धति का पूरक है।

भारत में यह कर जिस रूप में लगाया जाता है, वह प्रो० कैंडोर द्वारा प्रस्तावित योजना के अनुरूप नहीं है। उन्होंने सिफारिश की थी कि वर्तमान आस्ति-कर के स्थान पर सभी उपहारों पर कर लगाया जाए। कर उपहार-प्राप्तकर्ता पर आरोही दरों से लगाया जाता जाता था बल्कि प्राप्तकर्ता के उस नये धन पर लगाया जाता था जिसमें उपहार भी सम्मिलित हों। इसके विपरीत यह कर दाता पर आरोही दरों से उपहार के मूल्य के आधार पर लगाया जाता है। यह केवल जीवन-काल में दिये गये उपहारों पर लगाया जाता है और आस्ति-कर के केवल अनुपूरक (supplement) के रूप में कार्य करता है।

कुछ भी हो, यह कर हमारी कर-पद्धति का एक अनिवार्य अंग है और आशा यही है कि आने वाले वर्षों में यह बड़ा महत्वपूर्ण भाग बढ़ा करेगा।

### व्यय-कर (Expenditure-Tax)

व्यय-कर भारत में व्यय-कर अधिनियम के अन्तर्गत अप्रैल, १९५८ में लगाया गया था। यह कर सन् १९५८-५९ से सम्बन्धित पूर्व वर्ष में दिये गए खर्चों पर लगाया था। इस कर से

सरकार की आय के रूप में बहुत थोड़ी धनराशि प्राप्त हुई। इससे ₹१ लाख ६० की अधिकतम आय सन् १९६०-६१ में प्राप्त हुई। यह कर चूँकि व्यय को नियन्त्रित करने में असफल रहा, इससे बहुत कम आय प्राप्त हुई और प्रशासकीय नियन्त्रण के एक साधन के रूप में भी यह निष्प्रभावी सिद्ध हुआ, अतः १ अप्रैल, १९६२ से इसे समाप्त कर दिया गया। सन् १९६४-६५ में इसे फिर लागू किया गया और १ अप्रैल, १९६६ से पुनः इसे समाप्त कर दिया गया। सन् १९७०-७१ के बजट में इस स्रोत से ₹३ हजार ६० की आय होने का अनुमान था। सन् १९७३-७४ के बजट में इस मद में केवल ₹५ हजार ६० की ही आय होने का अनुमान था।

यह कर व्यक्ति अथवा अविभाजित हिन्दू परिवार की खर्च की जा सकने योग्य आय (spendable income) पर लगाया जाता था, यद्यपि कि निर्धारण वर्ष (assessment year) में ऐसी आय ₹६,००० ०० से अधिक हो। खर्च की जाने योग्य आय का पता लगाने के लिए कुल आय में से आय-कर, अति-कर तथा धन-कर जैसे अन्य प्रत्यक्ष करों को घटा दिया जाता था। इसका अर्थ यह हुआ कि कर की अदायगी से पूर्व आय ₹६,००० ०० होती थी।

खर्च की कुछ मदे ऐसी थी जो कर से मुक्त थी और कर-योग्य व्यय (taxable expenditure) का निर्धारण करने के लिए कुछ खर्च में से उनको घटा दिया जाता था। खर्च की इन मदों में सम्पत्ति के निवेश पर किये जाने वाले व्यावसायिक खर्च, कर्जों की वापसी अदायगी, उपहार तथा दानों की किस्त सम्मिलित है। अमुक्त व्यय (non-exempt expenditure) में भी कुछ छूट अथवा घटौतियों की अनुमति दी जाती थी, जिनमें सबसे महत्वपूर्ण थी : ₹०,००० ०० की प्रामाणिक अथवा मूल छूट और अविभाजित हिन्दू परिवार के प्रत्येक अतिरिक्त सहभागीदार ॥ लिए ₹०,००० ०० की अतिरिक्त छूट। इसके अलावा अन्य घटौतियाँ इस प्रकार थी : प्रत्येक आश्रित विवाह ॥ लिए ₹५,००० ०० तक का विवाह का खर्च, माता-पिता की टहल अथवा देखभाल के लिए ₹४,००० ०० तक की धनराशि, ₹५,००० ०० तक का चिकित्सा व्यय और विदेशी शिक्षा पर किया जाने वाला व्यय यद्यपि कि वह ₹८,००० ०० से अधिक न हो।

छूटें घटाने के बाद, यह कर कर-योग्य व्यय के प्रथम ₹०,००० ०० पर १० प्रतिशत से लेकर कर-योग्य व्यय की ₹०,००० ०० से अधिक की राशि पर १०० प्रतिशत तक की दर से लगाया जाता था।

कराधान की दृष्टि से टिकाऊ उपभोक्ता वस्तुओं पर किए जाने वाले सभी बड़े खर्चों को पाँच वर्षों की अवधि में फैला लिया जाता था। कर-योग्य व्यय में वे धनराशियाँ भी सम्मिलित की जाती थी जो करदाता, उसकी पत्नी अथवा उसके बच्चों के उत्तरदायित्व पर या उनके हित के लिए खर्च की जाती थी।

व्यय-कर कर-पद्धति का एक अनिवार्य पूरक था। प्रो० कैल्डोर ने इसके महत्व पर काफी जोर दिया था। परन्तु इसको लागू करने में कुछ ऐसी व्यावहारिक कठिनाइयाँ सामने आईं जिनके कारण ही इसे समाप्त करना पड़ा।

राज्यों में सम्पत्ति तथा पूँजीगत सौदों पर कर (Taxes on Property and Capital Transaction of States) :

राज्यों की सम्पत्ति तथा पूँजीगत सौदों पर लगाये गये करों से भी आय प्राप्त होती है। निम्न तालिका में राज्यों की इन स्रोतों से प्राप्त होने वाली आय दिखाई गई है :—

## तालिका—६

## राज्यों में सम्पत्ति तथा पूँजीगत सौदों पर कर

(करोड़ रु० में)

| मद  | १९५१-५२<br>(लेखे) | १९६६-६७<br>(लेखे) | १९६८-६९<br>(वजट) | १९७२-७३<br>(वजट) |
|---|-------------------|-------------------|------------------|------------------|
| आस्ति-कर                                  | —                 | ४५                | ७७               | ६२५              |
| भू-राजस्व                                 | ४८०               | ८६६               | १०८७             | १०६३०            |
| स्टाम्प तथा रजिस्ट्रेशन                   | २५६               | ८१२               | ६३३              | १४५३०            |
| शहरी स्थावर सम्पत्ति पर कर                | १८                | ३०                | ३७               | —                |
| सम्पत्ति तथा पूँजीगत सौदों पर करों का योग | ७५४               | १७८३              | २१३४             |                  |

स्रोत . भारतीय रिजर्व बैंक की विमर्शियाँ

इस तालिका में आस्ति-कर से होने वाली आय उस कर-राजस्व की सूचक है जो लगाया और एकत्रित तो केन्द्र द्वारा किया जाता है किन्तु पूरा राज्यों को स्थानान्तरित कर दिया जाता है। पूँजीगत सौदों में वृद्धि होने के कारण स्टाम्प और रजिस्ट्रेशन से राज्यों की अच्छी आय प्राप्त हो रही है। परन्तु इस गण में भू-राजस्व ही अभी भी सबसे महत्वपूर्ण कर बना हुआ है और अब हम इसी स्रोत पर विचार करेंगे।

## भू-राजस्व (Land Revenue)

पहले कभी भू-राजस्व अथवा मालगुजारी राज्यों की आय का एक सबसे महत्वपूर्ण स्रोत था। परन्तु अब इसकी गिनती वित्री-कर के बाद की जाती है। कर का आधार तथा कर की दरें राज्य-राज्य में भिन्न-भिन्न हैं। किसी भी राज्य की भू-राजस्व व्यवस्था वहाँ की भू-धारण पद्धति (system of land tenure) पर निर्भर होती है। भू-धारण पद्धति भूतकाल में विभिन्न राज्यों में भिन्न-भिन्न थी, परन्तु ये भिन्नतायें अनेक प्रकार के भूमि सुधार लागू किए जाने से अब धीरे-धीरे समाप्त होती जा रही हैं। अतः अब विभिन्न राज्यों के भू-राजस्व में भी कम ही अन्तर पाया जाता है। भूगर्भ रियासतों में मालगुजारी की अपनी अलग ही प्रथा थी परन्तु स्वतन्त्रता के पश्चात् भारतीय राज्यों में उनका विलय होने के पश्चात् वहाँ अनेक भूमि सुधार किये गये जिनके फलस्वरूप वहाँ की भू-राजस्व व्यवस्थायें भी शर्नः शर्नः राज्यों की पद्धति के ही अनुरूप होती जा रही हैं।

भू-राजस्व के निर्धारण का आधार विभिन्न राज्यों में पृथक्-पृथक् है। पंजाब, उत्तर प्रदेश व मध्य प्रदेश में तथा बिहार, उड़ीसा व पश्चिमी बंगाल के अध्यायीय क्षेत्रों में भू-राजस्व का निर्धारण निवल परिसम्पत्तियों (net assets) के आधार पर किया जाता है। निवल परिसम्पत्ति का पता लगाने के लिए कुल उपज का अनुमान लगाकर किसी विशिष्ट अवधि की फसल की औसत कीमत के आधार पर उसका मूल्य निकाल लिया जाता है, फिर उनमें से जमींदार की अनुमानित लागतें (costs) घटा दी जाती हैं। मद्रास में, इसका निर्धारण प्रत्यक्ष रूप से निवल उपज (net produce) के मूल्य के आधार पर किया जाता है। निवल उपज का पता लगाने के लिए पहले औसत कीमत के आधार पर कुल उपज (gross produce) का मूल्य निकाल लिया जाता है, फिर उसमें से खेती में हुआ व्यय तथा बुरे मौसम में निर्धारित कुछ घनराशियाँ घटा दी जाती हैं। प्राचीन काल में, कुल उपज को ही भू-राजस्व के निर्धारण का आधार माना जाता था और असम जैसे कुछ राज्यों में अब भी यह आधार बना हुआ है।

कर अदा करने की योग्यता के माप के रूप में आय पर विचार करते समय मस्यापक अर्थशास्त्रियों (classical writers) ने आय की मनमानी व्याख्या की थी। उनका विश्वास था कि थोड़ी आय वाले वर्ग के लोगों के साथ अधिक अनुकूल एवं सुविधापूर्ण व्यवहार किया जाना चाहिये। परन्तु इसके साथ ही साथ वे आरोहण (progression) की सिद्धान्त के रूप में स्वीकार करने को तैयार नहीं थे। उदाहरण के लिए, एडम स्मिथ का कहना था कि मजदूरियों (wages) तथा अनिवार्य आवश्यकताओं को, जोकि वास्तविक निर्वाह आय (real subsistence income) का निर्माण करती है, कराधान से मुक्त कर दिया जाना चाहिए। अतः "स्पष्ट आय" (clear income) अथवा निर्वाह आय में ऊपर की आय को ही कर योग्य आय (taxable income) माना जाना चाहिये। अतः अनेक मस्यापक अर्थशास्त्रियों ने इस बात की वकालत की कि निम्न तथा मध्यम आय वाले वर्गों को कराधान से पूर्णतया मुक्त कर दिया जाना चाहिए और आय के उच्चतर कोष्ठों (higher income-brackets) पर अनुपाती कराधान (proportional taxation) लागू किया जाना चाहिए। बाद के अर्थशास्त्रियों ने आरोहण की अन्य मात्रा का प्रतिपादन किया, अर्थात् उन्होंने अर्जित अथवा अनर्जित आय (earned and unearned income) के बीच भेद किया। उन्होंने कहा कि मेवाओं से प्राप्त होने वाली आय अर्थात् मजदूरियाँ तथा वेतन ही अर्जित आय (earned income) है, और पूँजी से प्राप्त होने वाली आय को अनर्जित आय (unearned income) कहते हैं। उनका कहना था कि व्यक्ति की अर्जित आय पर कर लगाने में उसे दुगुना त्याग करना पड़ता है, अर्थात् एक तो आय के उपयोग से प्राप्त होने वाली तुष्टि की हानि और दूसरे, ऐसी आय को कमाने की तुष्टि हीनता (disutility) से व्यर्थ में ही होने वाला कष्ट। दूसरी ओर, अनर्जित आमदनियों पर लगाये जाने वाले करों की वरें ऊँची रखी गईं।

यद्यपि आय को कर अदा करने की योग्यता का उचित मापदण्ड माना जाने लगा है, उदाहरण के लिए, व्यक्तिगत आय पर आय कर को सभी करों में सर्वाधिक न्यायपूर्ण माना जाता है, परन्तु यह माप्यता भी पूर्णतः निर्दोषपूर्ण नहीं है। आधुनिक समाज का ढाँचा दिन प्रतिदिन ऐसा जटिल होता जा रहा है कि कर अदा करने की योग्यता का आय-मापदण्ड पर्याप्त नहीं है। इसके अलावा, भव उपभोग को अदा करने की योग्यता का अधिक अच्छा मापदण्ड माना जाने लगा है।

(३) उपभोग को कर अदा करने की सामर्थ्य का मापदण्ड माना जाना (Consumption as an index of tax paying capacity)—यह भी कहा जाता है कि उपभोग को कर अदा करने की सामर्थ्य का माप माना जाना चाहिए क्योंकि इस बात का पता उपभोग के खर्च से ही चलता है कि आय से कितना वास्तविक तुष्टिगुण प्राप्त हुआ है यद्यपि यह सत्य है कि आय इस-लिये कमाई जाती है कि इसका उपयोग उपभोग (Consumption) के लिये किया जा सके परन्तु आय केवल उपभोग के लिये ही तो प्रयुक्त नहीं की जाती। इस बात से कोई इनकार नहीं कर सकता है कि बचत (saving), जो कि बाद में विनियोग (investment) बन जाती है, व्यय का एक अत्यन्त महत्वपूर्ण तथा आवश्यक पहलू है। यह तो कोई बुद्धिमत्ता की बात नहीं है कि उपभोग व्यय को तो अदा करने की सामर्थ्य का सूचक माना जाए और बचत तथा विनियोग व्यय को उपेक्षा कर दी जाय। प्लैंक (Plank) ने इस सम्बन्ध में अपना तर्क निम्न शब्दों में प्रस्तुत किया है : "एक ऐसा प्रस्ताव,—जो कि करों के भार को ऐसी आय पर केन्द्रित कर दे जो उपभोग की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिये जरूरी है, ऐसी आय को करों से मुक्त कर दे जो कि बचत तथा विनियोग में लगाई गई है—सामाजिक दृष्टि से अवाञ्छनीय है और व्यक्तियों के साथ किये जाने वाले समान एवं न्यायपूर्ण व्यवहार के समान मूलभूत स्तरों का उल्लंघन करता है।"<sup>10</sup> परिणामस्वरूप, इरविंग फिशर (Irving Fisher) जैसे प्रमुख अर्थशास्त्रियों द्वारा तीव्र समर्थन किये जाने के बावजूद भी, अदा करने की सामर्थ्य के उपभोग-मापदण्ड की कभी कोई विनिष्ट स्थान

<sup>10</sup> E. H. Plank . *Public Finance*, p 181, "A proposal which would have the effect of concentrating tax burdens upon the income needed to meet consumption wants to the exclusion of income employed for saving and investment is socially undesirable and violates all the fundamental standards of just and equitable treatment of individuals

१९७१-७२

१०६.००

१९७२-७३

१२२.००

१९७३-७४

१५७.००

१९७४-७५

१५१.५०

१९७५-७६

१७७.६०

भारत में भू-राजस्व एक अत्यधिक असमतापूर्ण कर है। यह बड़े-बड़े जमींदारों की अपेक्षा गरीब किसानों पर ही अधिक भार डालता है। इसका निर्धारण निम्नलिखित गरि-सम्पत्तियों अथवा वापिक मूल्यों के आधार पर किया जाता है और उसमें इस बात का ध्यान नहीं रखा जाता कि किसान की अदा करने की क्षमता कितनी है। कर की दर समानुपाती (proportional) है। आरोही (progressive) नहीं और छूट की सीमा की भी उसमें कोई व्यवस्था नहीं है। यदि भू-राजस्व का समन्यायपूर्ण (equitable) बनाया जाना है तो इस प्रकार के सुधार आवश्यक हैं।

यह भी सुझाव दिया जाता है कि कृषि के कराधान में कृषि आय-कर (agricultural income-tax) तथा नीची समान दर से भूमिकर (land-tax) को सम्मिलित किया जाना चाहिए। कराधान जाँच आयोग ने सिफारिश की थी कि ऊँची कृषि आमदनियों पर आय-कर लगाया जाना चाहिए और इसका अन्तिम उद्देश्य यही होना चाहिए कि कृषि आय का गैर-कृषि आय में विलय (merge) कर दिया जाय और तत्पश्चात् एक ही आय-कर लगाया जाए। जैसा कि हम पहले ही बतला चुके हैं, कृषि आय-कर का सम्बन्ध कुछ राजनैतिक परिणामों से है अतः इसके क्षेत्र का विस्तार करना बड़ा कठिन है।

यदि भू-राजस्व की दरों को कृषि-मूल्यों के उतार चढ़ावों के साथ सम्बन्धित कर दिया जाए तो इससे आय का यह स्रोत लोचदार बन सकता है। परन्तु इस सम्बन्ध में व्यावहारिक कठिनाई यह है कि भू-राजस्व में थोड़े-थोड़े समय के पश्चात् परिवर्तन नहीं किया जा सकता। कराधान जाँच आयोग ने यह सिफारिश की थी कि कर-निर्धारण में दस वर्षों की अवधि में एक बार अवश्य समीक्षण किया जाना चाहिए।

कराधान जाँच आयोग ने इस सम्बन्ध में कुछ अन्य महत्वपूर्ण सिफारिशें भी की हैं। आयोग के अनुसार, बन्दोबस्त में समीक्षण (revision of settlement) छोटी छोटी इकाइयों (units) के आधार पर नहीं किया जाना चाहिए और स्थानीय कीमतें (local prices) भी सम्पूर्ण रूप में, राज्य पर तथा राज्य के अन्तर्गत सभी समान क्षेत्रों पर आधारित होनी चाहिए। सर्वेक्षण (survey) तथा वर्गीकरण (classification) सहित प्रारम्भिक बन्दोबस्त ऐसे सभी क्षेत्रों के लिए आवश्यक है जहाँ कि यह अभी तक नहीं हुआ है। फिर, समीक्षण की जो सीमाएँ निर्धारित की जाएँ, उनके अन्तर्गत कर का प्रामाणिक निर्धारण (standardised assessment) अनिश्चित काल तक जारी रखना चाहिए। निर्धारण-स्तरी (assessment levels) या जब एक बार प्रामाणिकरण अथवा मानकीकरण (standardisation) कर दिया जाए, फिर मूल्य-स्तर के परिवर्तनों को देखते हुए भू-राजस्व में दस वर्षों में एक बार समीक्षण किया जाना चाहिए।

### भारत में प्रत्यक्ष करों का मूल्यांकन (An Evaluation of Direct Taxes in India)

जैसा कि समार के अन्य देशों में हुआ, भारत में भी सरकार के राजस्व में बढ़ने की प्रवृत्ति पाई गई है। ऐसा होना इतनीबे ज़िलुल स्वाभाविक है क्योंकि सरकार के नायों का विस्तार होने के साथ ही माध्य धन की आवश्यकताएँ भी बढ़ी हैं और राष्ट्रीय आय में वृद्धि होने के साथ-साथ सरकार की उपलब्ध राजस्व के स्रोतों में भी वृद्धि हुई है। परन्तु प्रत्यक्ष करों के मुनाबने परीक्ष करों या वस्तु करों में वृद्धि की मात्रा अधिक रही है, जैसा कि निम्न तालिका में स्पष्ट है (इसमें केन्द्र व राज्यों की राशिर्षा एक साथ दिखाई गई हैं) :—

भू-धारण (land holdings) के क्षेत्रों में, कृषि उपज की मात्रा में तथा उनकी कीमतों में ब्रूँकि परिवर्तन होते रहते हैं अतः आवश्यक है कि भू-राजस्व के निर्धारण में भी समय-समय पर परिवर्तन एवं संशोधन होते रहने चाहिए। ब्रिटिश भारत के भूतत्पूर्व प्रान्तों के उन भागों में जहाँ कि स्थायी बन्दोवस्त (permanent settlements) की व्यवस्था नहीं की गई थी, १५ से लेकर ४० वर्ष तक की थोटी-थोड़ी अवधियों के पश्चात् सामाजिक बन्दोवस्त होते रहते हैं। द्वितीय विश्व युद्ध के कारण बन्दोवस्त की कार्य विधि को नियमित रूप से लागू करने में बाधा पड़ी। इसी प्रकार अधिकांश भूतत्पूर्व रियासतों में भी अभी तक बन्दोवस्त की नियमित कार्य-प्रणितियाँ लागू नहीं की गई हैं।

उपज के मूल्यों में लगातार तीव्र गिरावट आने के कारण अथवा फसलों के नष्ट होने के कारण भू-राजस्व में कुछ छूट देना आवश्यक हो जाता है। भू-राजस्व में ऐसी छूट अथवा भू-राजस्व अस्थायी भुक्तली विपत्ति अथवा विनाश काल में स्वीकार की जाती है। कुछ मामलों में भू-स्वामियों से यह कहा जाता है कि वे अपनी किसी एक वर्ष की हानि को अन्य वर्षों के लाभों से पूरा करें और कर में कमी अथवा छूट की रियायत केवल तभी दी जाती है जबकि ऐसा करना सम्भव नहीं होता है। छूट देने के नियम विभिन्न राज्यों में अलग-अलग हैं परन्तु किसी न किसी प्रकार की छूट सभी जगह दी जाती है।

करों की दरें भी सभी राज्यों में एक-सी नहीं हैं। जिन राज्यों में कर का निर्धारण निबल परि-सम्पत्तियों अथवा निबल उपज पर आधारित होता है, वहाँ की दर २५ से ५० प्रतिशत के बीच रहती है। जिन राज्यों में जमींदारी प्रथा समाप्त कर दी गई है, वहाँ भू-राजस्व की दर निर्धारित जमान्दो मूल्य (rental value) के सामान्यता १०० प्रतिशत के बराबर होती है। आसाम में, कर की दर कुल उपज की १० प्रतिशत होती है। अन्य राज्यों में जहाँ कुल उपज ही कर निर्धारण का आधार है कर कुल उपज का छटा भाग है।

कुछ राज्यों में, भू-राजस्व पर क्रमवर्धी अधिभार (graduated surcharges) लगाये जाते हैं। इनका उद्देश्य यह है कि कृषि उपज के मूल्यों में वृद्धि होने के फलस्वरूप कृषि-आय में होने वाली वृद्धि का लाभ उठाया जा सके। ब्रूँकि बन्दोवस्त केवल तन्वी अवधियों में ही सम्पन्न किये जाते हैं अतः ऐसा करना आवश्यक एवं उचित है।

भू-राजस्व से होने वाली प्राप्तियाँ तुलनात्मक रूप में लोचनीय रही हैं। वास्तव में कर-निर्धारण की व्यवस्था ही ऐसी है जिसके कारण ऐसा होता है। सन् १८६६-६७ में सभी राज्यों की भू-राजस्व की कुल प्राप्तियाँ ६० करोड़ ६० थीं। सन् १९७२-७३ के राज्यों के बजटों में १०६ ३० करोड़ ६० की प्राप्तियों का अनुमान लगाया गया था। कर में संशोधन केवल पुनः बन्दोवस्त (re-settlement) करके ही किया जा सकता है और ऐसे बन्दोवस्त की कार्य-विधि बड़ी जटिल होती है तथा उसके लिए व्यापक सर्वेक्षण करना होता है। अतः थोड़े-थोड़े समय के पश्चात् भू-राजस्व में परिवर्तन करना सम्भव नहीं होता है। यद्यपि कृषि वदार्थों के मूल्य बराबर बढ़ते रहे हैं और द्वितीय विश्वयुद्ध के पूर्व स्तर के मुकाबले पाँच गुने तक हो गये हैं किन्तु पिछली कुछ दशकियों (decades) में भू-राजस्व का भार लगभग स्थिर-सा ही रहा है। इससे छोटे-छोटे कृषकों को काफी सहायता एवं छूट मिली है। परन्तु इनसे ग्रामीण तथा शहरी क्षेत्रों के बीच कर-भार के संतुलन में अन्तर आ गया और नष्ट ग्रामीण क्षेत्रों के पक्ष में हो गया है। अनेक राज्यों में भू-राजस्व भर को समाप्त करने की अपनी इच्छा की घोषणा की है।

मन कुछ वर्षों में भू-राजस्व से प्राप्त होने वाली आय निम्न प्रकार रही है —

| वित्तीय वर्ष | भू-राजस्व से प्राप्त आय<br>(करोड़ ₹ में) |
|--------------|--|
| १९५५-५६      | ८० ३३                                    |
| १९६०-६१      | ९५ ३२                                    |
| १९६२-६६      | ११२ ००                                   |
| १९७०-७१      | १२७ ००                                   |



## सरकारी आय के स्रोत—अप्रत्यक्ष कर अथवा परोक्ष कर (Public Revenue Indirect Taxes)

परोक्ष कर जिनमें मुख्यतः पदार्थों तथा सौबो पर लगाये जाने वाले कर सम्मिलित किये जाते हैं, केन्द्र सरकार तथा राज्य सरकार, दोनों द्वारा ही लगाये जाते हैं। सघ सरकार सीमा शुल्क अर्थात् वस्तुओं के आयात तथा निर्यात पर कर लगाती है। ये कर अथवा शुल्क सरकारी आय तो प्रदान करने ही हैं, साथ ही विदेशी व्यापार की नीति के अस्तन के रूप में आयात तथा निर्यात पर सरकार के नियन्त्रण में भी वृद्धि करते हैं। जो वस्तुएँ देश में ही उत्पन्न की जाती हैं उन पर उत्पादन शुल्क (excise duties) लगाये जाते हैं। मदिरा तथा नशीले पदार्थों को छोड़कर अन्य सभी वस्तुओं पर उत्पादन शुल्क लगाने का अधिकार संविधान में केन्द्र को दिया है।

बित्री कर राज्य सरकारों के लिए आय का एक बड़ा महत्वपूर्ण स्रोत है। राज्य सामान्य बिक्री-कर (general sales tax) लगाते हैं और अन्तर्राष्ट्रीय बिक्रियों पर लगाये जाने वाले कर सघ सरकार की परिधि में आते हैं। वस्तुओं पर उत्पादन कर तथा बित्री कर दोनों ही लगाये जा सकते हैं। परन्तु जिन वस्तुओं पर केन्द्रीय उत्पादन शुल्क लगाया जाता है, उन्हें या तो राज्य बित्री कर से मुक्त कर दिया जाता है अथवा उन पर रियायती दरों से कर लगाया जाता है।

अन्य परोक्ष करों में स्टाम्प शुल्क, रजिस्ट्रेशन शुल्क, मोटर गाड़ियों पर कर, मनोरंजन कर, बिजली कर और कुछ अन्य विविध कर (miscellaneous taxes) सम्मिलित हैं। न्यायिक दस्तावेजों (non-judicial documents) पर स्टाम्प शुल्क केन्द्र सरकार तथा सघ सरकार, दोनों द्वारा ही लगाये जाते हैं। अन्य जिन करों का यहाँ उल्लेख किया गया है, वे सब राज्यों द्वारा लगाये जाते हैं। सितम्बर १९५७ में रेल यात्री किराए पर एक कर लगाया गया था परन्तु अप्रैल १९६१ में इसे रेल किरायों में ही मिला दिया गया। यह केन्द्र द्वारा लगाया जाता था और उसी के द्वारा वसूल किया जाता था किन्तु उसकी प्राप्ति राज्यों में बाँटी जाती थी।

सीमा शुल्क अथवा सीमा कर (Customs Duties) -

सीमा शुल्क अथवा सीमा कर कभी केन्द्र सरकार के लिए आय का सबसे बड़ा स्रोत था। सन् १९२१-२२ में, इन करों में जो आय प्राप्त हुई, वह कुल केन्द्रीय राजस्व की ३६.५ प्रतिशत थी। सन् १९३८-३९ में यह प्रतिशत बढ़कर ४८.९ हो गया। युद्धकाल में, चूँकि युद्ध की परिस्थितियों के कारण विदेशी व्यापार में भारी कमी हो गई थी अतः सीमा शुल्कों से होने वाली आय भी

## तालिका—७

प्रत्यक्ष कर तथा कुल कर-राजस्व  
(Direct Taxes and Total Tax-Revenue)

(करोड़ ₹० में)

| मद   | १९५१-५२<br>(लेख) | १९६६-६७<br>(लेख) | १९७६-७७<br>(संगोपित) | १९७७-७८<br>(वजट) |
|--|------------------|------------------|----------------------|------------------|
| करो से प्राप्त कुल आय                      | ७४१              | ३,२४०            | ८०८० ६३              | ८८७८ ६२          |
| प्रत्यक्ष कर                               | २१६              | ७०७              | २०७८ ००              | २२५८ ००          |
| कुल कर-राजस्व में प्रत्यक्ष करो का प्रतिशत | ३०%              | २२%              | २५.७%                | २५.४%            |

सद्य तथा राश्यों की कुल कर-आय जहाँ सन् १९५१-५२ में ७४१ करोड़ से बढ़कर १९७७-७८ में ८८७८ ६२ करोड़ ₹० हो गई (अर्थात् उसमें ४ गुनी वृद्धि हुई) वहाँ उसमें प्रत्यक्ष करो का भाग सन् १९५१-५२ में २१६ करोड़ ₹० से बढ़कर १९७७-७८ में २२५८ ०० करोड़ ₹० हो गया। इसके परिणामस्वरूप कुल कर-आय में प्रत्यक्ष करो का भाग सन् १९५१-५२ से १९७७-७८ तक ३० प्रतिशत से घटकर २५ प्रतिशत रह गया। इससे यह स्पष्ट होता है कि भारत में परोक्ष कराधान को अधिक महत्व प्राप्त हो रहा है। इसके परिणामस्वरूप देश में निम्न तथा मध्यम वर्ग पर कर का भार निरन्तर बढ़ रहा है। इस प्रवृत्ति से यह प्रष्ट होता है कि परोक्ष कराधान को अधिक महत्व प्राप्त हो रहा है और देश में निम्न तथा मध्यम आय वाले वर्गों पर पड़ने वाले कर-भार में वृद्धि हो रही है।

## कुछ चुने हुए संदर्भ ग्रन्थ

1. Raja J Chelliah . *Fiscal Policy in Under Developed Countries*, Chapter IV
2. R N Bhargava . *Indian Public Finance*, Chaps IV & V.
3. Reserve Bank of India Bulletin, March 1965.
4. Eastern Economist, April 26, 1963 and May 10, 1963
5. Commerce, April 20, 1963
6. Harvard Law School, *Taxation in India*, Chaps 2, 3, 14 and 15.

## UNIVERSITY QUESTIONS .

१. केन्द्रीय सरकार की आय की मदों का उल्लेख कीजिए।  
Mention the items of revenue of the Central Government.
२. बचत एवं कटावपन के विषेय सदर्भ में भारत में व्यक्तिगत आयकर का आलोचनात्मक परीक्षण कीजिए।  
Examine critically the personal incometex in India with special reference to savings and evasion.
३. केन्द्रीय सरकार को परोक्ष करो की अपेक्षा प्रत्यक्ष करो का अधिक सहारा लेना चाहिए। विस्तारपूर्वक टिप्पणी कीजिए।  
The Central Government should rely more on direct taxes than on indirect taxes. Comment in detail.
४. राज्य सरकारों के वित्त में हाल की प्रवृत्तियों की जांच कीजिए।  
Examine the recent trends in the finance of State Governments in India.
५. भारत सरकार की सार्वजनिक आय की प्रमुख प्रवृत्तियों का वर्णन करो।  
Describe the main features of public revenue of Govt. of India

काफी कम हो गई। सन् १९४४-४५ में, सीमा शुल्को से प्राप्त होने वाली आय कुल केन्द्रीय आय की १२ प्रतिशत थी। युद्ध काल के पश्चात्, देश की राजकोषीय व्यवस्था (fiscal system) में सीमा शुल्को का महत्व फिर बढ़ा, परन्तु फिर भी इस कर से प्राप्त होने वाली आय उन स्तर को कभी न छू सकी जिस पर कि यह युद्ध से पूर्व पहुँची हुई थी। सन् १९६७-६८ में सीमा शुल्को से जो आय हुई वह कुल आय की केवल २२ प्रतिशत थी और १९७०-७१ के बजट में इस स्रोत से होने वाली प्राप्तियों का कुल आय में प्रतिशत केवल १५ तक ही पहुँचाने की माशा की गई थी। सन् १९५०-५१ में सीमा शुल्को से प्राप्त कुल आय १५७ करोड़ रु० थी जो कि सन् १९७३-७८ (बजट) के वर्ष में १७३४ करोड़ होने की सम्भावना है।

देश की वित्तीय व्यवस्था में सीमा शुल्को के सापेक्षिक महत्व के कम होने का आशिक कारण तो यह है कि देशी उद्योगों को संरक्षण देने के एक असा के रूप में आयात करों के उपयोग की माशा कम हो गई है और आशिक कारण यह है कि आय के अन्य स्रोतों का महत्व अब काफी बढ़ गया है। हमारे देश में आय-कर के महत्व में भारी वृद्धि हुई है। इसके अतिरिक्त, उत्पादन शुल्को के क्षेत्र तथा उनकी दरों में भी बराबर वृद्धि होती रही है और अन्य स्रोतों से प्राप्त आय की तुलना में इनसे प्राप्त आय का अनुपात बढ़ रहा है। इस बात की अब कोई सम्भावना नहीं है कि सीमा शुल्को को कर-पद्धति में वही उच्च स्थान प्राप्त हो सकेगा जो कि उन्हें कभी प्राप्त था।

### आयात कर (Import Duties) .

आयात कर या तो राजस्व प्राप्ति के लिए लगाये जाते हैं अथवा देशी उद्योगों को संरक्षण प्रदान करने के लिए। इन दोनों की स्थितियों में सरकार को आय प्राप्त होती है किन्तु संरक्षण करों (protective duties) की स्थिति में आय की प्राप्ति प्रमत्त कम होती जाती है। इस सदी की द्वितीय शताब्दी के प्रारम्भ तथा मध्य में आयात करों में काफी वृद्धि हुई। सन् १९२३ के राजकोषीय आयोग (fiscal commission) की सिफारिश पर भारत सरकार ने भेद मूलक संरक्षण (discriminating protection) की नीति अपनाई। इस नीति के अन्तर्गत, अनेक पदार्थों पर आयात-कर लगाये गये। राजस्व-प्राप्ति के उद्देश्य से लगाये जाने वाले आयात करों की संख्या में भी वृद्धि हुई। परिणामस्वरूप सीमा शुल्को से होने वाली आय बढ़ी। सन् १९४० से देश के विदेशी व्यापार पर नियन्त्रण लगाया गया, उससे संरक्षण के दृष्टिकोण से अनेक आयात करों का महत्व कम हो गया और वे अब केवल राजस्व प्रदान करने वाले कर ही रह गये।

सन् १९३४ के भारतीय टैरिफ अधिनियम में करों की दरें निर्धारित की गई हैं। वस्तुओं को २२ वर्गों में बाँटा गया है और प्रत्येक वस्तु पर लगाये जाने वाले कर को 'संरक्षण सूची' 'राजस्व सूची' अथवा 'तरजी ही राजस्व सूची' में निर्दिष्ट किया गया है। अधिकांश कर अब मूल्यवार कर (advalorem duties) हैं, पर कुछ वस्तुओं पर विशिष्ट कर (specific duties) भी लगाये जाते हैं और ये मूल्यवार करों से अधिक या उनसे अतिरिक्त होते हैं, और कुछ मामलों में तो जो कर लगाया जाता है वह मूल्यवार कर तथा विशिष्ट कर से भी अधिक होता है। चूँकि आयात की गई वस्तुओं पर केन्द्रीय उत्पादन कर नहीं लगता अतः कुछ वस्तुओं पर लगाये जाने वाले आयात कर में एक अतिरिक्त कर और सम्मिलित रहता है, 'जिसे जवाबी आयात कर' (counter valuing import duty) कहा जाता है। यह कर भारत में उत्पन्न किए गए अथवा बनाये गये ऐसे ही पदार्थों पर लगे उत्पादन कर (excise tax) पर आधारित होता है।

मूल्यवार आयात कर (advalorem import duties) सामान्यतः ३० से ४० प्रतिशत के बीच होते हैं। किन्तु कुछ विलासिता के पदार्थों तथा देश में ही पर्याप्त मात्रा में उत्पन्न किये गये पदार्थों पर कर की दरें अपेक्षाकृत ऊँची होती हैं। उदाहरणार्थ, तम्बाकू की वस्तुओं, शराब एवं स्प्रिट, रेशमी वस्त्रों, मसालों तथा मोटर गाड़ियों में आयातों पर ७५ से लेकर २०० प्रतिशत तक की विविध दरों से कर लगाये जाते हैं। कुछ खाद्य पदार्थ, उद्योगों का कच्चा माल, कृषि यंत्र उपकरण विशिष्ट प्रकार की मशीनें तथा ईंधन तेल (fuel oils) या तो कर-मुक्त कर दिये जाते हैं अथवा इन पर नीची दरों पर कर लगाये जाते हैं। कुछ पदार्थों जैसे कौयला, कुछ निम्न वा जस्ता व एल्यूमीनियम, कुछ मशीनों तथा उनके पुर्जों पर टैरिफ सूची में उल्लिखित सीमित अवधि

संघ सरकार द्वारा लगाये जाने वाले वस्तु कर  
(Commodity Taxation of the Union Government)

निम्न तालिका में संघ सरकार को वस्तु करों से होने वाली आय दिखाई गई है :-

तालिका—१

वस्तु करों से प्राप्त आय

(करोड़ रु० में)

| संव   | १९५०-५१<br>(लेखे)                | १९६७-६८<br>(लेखे)                         | १९६६-७०<br>(समाधिपत्र)                      | १९७०-७१<br>(बजट)                            | १९७३-७४                             | १९७५-७६                                  | १९७६-७७<br>(समाधिपत्र)                     | १९७७-७८<br>(बजट)                           |
|---|----------------------------------|---|---|---|-------------------------------------|--|--|--|
| संघीय उत्पादन शुल्क<br>घटाओ—राशियों का भाग<br>निवल प्राप्तियाँ (Net Receipts)<br>सीमा शुल्क<br>अन्य वस्तु कर<br>वस्तु करों से प्राप्त आय का योग | ६७<br>—<br>६७<br>१५७<br>३<br>२२७ | १,०४६<br>२३५<br>६१५<br>५१३<br>३०<br>१,४५७ | १,५२५<br>३२१<br>१,२०४<br>५१०<br>५०<br>१,६६४ | १,६७६<br>३५३<br>१,३२६<br>६४५<br>५०<br>१,८२३ | २,६०२.१<br>६२८.४<br>६६६.४<br>५<br>५ | ३,६८४.३<br>७७०.१<br>५<br>१,२८४<br>५<br>५ | ४,१७७<br>१,०२७<br>३,१५०<br>१,५६१<br>५<br>५ | ४,५५०<br>१,०६२<br>३,४८८<br>१,७३५<br>५<br>५ |

\* आधारे उपलब्ध नहीं है।

निर्यात करों की तुलना में आयात कर अपेक्षाकृत अधिक उत्पादक रहे हैं। सन् १९६७-६८ में सघ सरकार ने आयात करों से लगभग ३८३ करोड़ रु० एकत्र किये। सन् १९६६-७० के वज्र में आयात करों से ३२५ करोड़ रु० की प्राप्ति का अनुमान था।

**उत्पादन शुल्क अथवा उत्पादन कर (Excise Duties) .**

सविधान के अनुसार, मद्य, अफीम, भारतीय भाग तथा नशीले पदार्थों को छोड़कर भारत में उत्पन्न किये गये अन्य सभी पदार्थों पर उत्पादन शुल्क सघ सरकार (Union Government) लगाती है। चिकित्सा तथा श्रृंगार प्रसाधनों की ऐसी वस्तुओं पर केन्द्र सरकार द्वारा कर लगाय जाते हैं जिनमें मद्य तथा कुछ नशीले पदार्थों का अंश विद्यमान रहता है परन्तु इन करों का सग्रह राज्यों द्वारा किया जाता है और राज्यों द्वारा ही उनकी प्राप्तिर्या रप ली जाती है। अन्य केन्द्रीय उत्पादन शुल्कों की प्राप्तिर्या केन्द्र तथा राज्यों के बीच विभाज्य होती है। वर्तमान में ३५ वस्तुओं पर सगे उत्पादन शुल्कों की प्राप्तिर्या सघ तथा राज्य सरकारों के बीच बाँटी जाती है। जैसे कि तीसरे और चौथे वित्त आयोगों ने सिफारिश की थी, राज्यों को इन उत्पादन-शुल्कों की निवल प्राप्तिर्या का २० प्रतिशत भाग दिया जाता है। केन्द्र सरकार कुछ विशिष्ट पदार्थों पर विशेष उत्पादन शुल्क भी लगाती है। इसका मुख्य उद्देश्य यह होता है कि उन वस्तुओं को उत्पन्न करने वाले उद्योगों के दायित्व पर काम करने में जो सरकारी व्यय हुआ है, उसे वसूल किया जा सके। जिन पदार्थों पर ऐसे कर लगाये जाते हैं, वे हैं - कपास, कुछ धातु या रेशे, वनस्पति तेल, नमक, कागज तथा कोक, रबड़ तथा गोला। केन्द्र सरकार कुछ ऐसे पदार्थों पर, जो अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार की दृष्टि से महत्वपूर्ण होते हैं, उन पर लगाये जाने वाले विक्री कर के बदले में अतिरिक्त उत्पादन शुल्क भी लगाती है और उसका सग्रह करती है, किन्तु इन करों की सम्पूर्ण निवल प्राप्तिर्या राज्यों के बीच बाँटी जाती है।

केन्द्रीय उत्पादन शुल्क सन् १९३० तक अधिक महत्वपूर्ण नहीं रहे। सन् १९२४ में सूत पर उत्पादन शुल्क लगाया गया था, जिसे बाद में मिल के वने कपड़े पर उत्पादन शुल्क के रूप में परिवर्तित कर दिया गया और सन् १९२६ में उसे समाप्त कर दिया गया था। सन् १९१७ में मोटर स्प्रिट पर कर, १९२२ में मिट्टी के तेल पर कर और सन् १९३० में चाँदी पर कर—ये हैं वे उत्पादन शुल्क जो इस देश में प्रारम्भ में लगाये गये थे। केन्द्रीय उत्पादन शुल्कों का विकास मुख्यतः १९३० के पश्चात् हुआ और सन् १९३४ में चीनी, दियासलाई इस्पात पिण्डों (steel ingots) पर अनेक उत्पादन कर लगाये गये। इन वस्तुओं का उत्पादन करने वाले उद्योग संरक्षण (protection) प्रदान किये जाने के कारण काफी उन्नत हो गये थे अतः इन पर सीमा शुल्क न लगने के कारण राजस्व को जो हानि हो रही थी उसकी पूर्ति इन उत्पादन शुल्कों द्वारा करने का प्रयत्न किया गया था।

द्वितीय विश्वयुद्ध की अवधि में, उत्पादन करों के क्षेत्र में और वृद्धि हुई। इन दिनों सरकार को अधिक धन की आवश्यकता थी चूंकि प्रत्यक्ष करों में वृद्धि का क्षेत्र सीमित था, अतः उत्पादन शुल्कों का विस्तार किया गया। फलस्वरूप, टायर, वनस्पति पदार्थ (vegetable products), तम्बाकू कोफ़ी, चाय तथा सुपारी पर उत्पादन शुल्क लगाये गये।

अब उत्पादन शुल्कों को सरकारी आय का एक अच्छा स्रोत समझा जाने लगा था और युद्ध के बाद भी यही स्थिति जारी रही। सन् १९४६ में, मिल के वने कपड़ों पर पुनः उत्पादन शुल्क लगा दिया गया। सन् १९४५ में कृत्रिम रश्मि, नीमैन्ट, साबुन तथा जूतों पर उत्पादन कर लगाये गये। कराधान जाँच आयोग ने सिफारिश की कि मिट्टी के तेल, चीनी तथा दियासलाई पर लगने वाले उत्पादन शुल्कों में ठोस वृद्धियाँ की जाएँ और कपड़े व चाय के उत्पादन शुल्कों की दरों में हल्की-सी वृद्धि की जाए। इनके अतिरिक्त आयोग ने कुछ अन्य पदार्थों पर भी उत्पादन शुल्क लगाने की सिफारिश की। सरकार द्वारा आयोग की सिफारिशें स्वीकार कर ली गईं और बाद के वर्षों में प्रचलित करों की दरें वृद्धि हुईं और कुछ नये उत्पादन कर भी लागू किये गये। तभी से उत्पादन करों के क्षेत्र में तेजी से वृद्धि होनी रही है। सन् १९५७-५८ में, प्रस्तावित अतिरिक्त करों का काफी भाग परीक्ष करों के रूप में ही लगाया गया।

के लिए सरदाण कर लगाये जाते हैं। ये कर टैरिफ आयोग द्वारा सिफारिस की गई दरों से लगाये जाते हैं।

केन्द्र सरकार को यह अधिकार है कि वह किसी भी वस्तु को पूर्णतः अथवा अंशतः आयात-टैरिफ अथवा आयात शुल्क-दर से मुक्त कर दे। सरकार किसी भी वस्तु का टैरिफ-मूल्य भी निश्चित कर सकती है अथवा उसमें संशोधन कर सकती है। पहले निर्यात किये गये पदार्थों को पुनः आयात करने के सम्बन्ध में, पिछले तीन वर्षों से कम की अवधि में निर्यात किये गये पदार्थों को पुनः आयात करने के सम्बन्ध में और अपना निवास बदलने की स्थिति में किसी भी व्यक्ति द्वारा आयात किये गये पदार्थों के सम्बन्ध में केन्द्र ने अपने अधिकार का उपयोग किया है। यात्रा में उपयोग का सामान (baggage in use) भी आयात कर से मुक्त कर दिया गया है। कुछ विविष्ट मामलों में अन्य छूटें मुक्तियाँ प्रदान की जाती हैं।

### चुंगी वापिसी (Draw Backs)

यदि वस्तुएँ एक निश्चित अवधि के अन्तर्गत फिर निर्यात कर दी जाती हैं या जहाजी भण्डार में छाने दी जाती हैं तो कर का कुछ भाग, सामान्यतः सान्चा व आठवाँ भाग, वापिस लौटा दिया जाता है जिसे "चुंगी वापिसी" कहा जाता है। वह अवधि, जिसमें पुनः निर्यात के बाद कोई वस्तु "चुंगी वापिसी" (draw backs) की अधिकारी हो जाती है, सामान्यतः दो वर्ष और विशेष मामलों में तीन वर्ष है। समय-समय पर ऐसे विशेष नियम बनाये जाते हैं जिनके द्वारा ऐसी वस्तुओं पर चुंगी वापिसी का निर्धारण किया जाता है जिनका उपयोग भारत में बने पदार्थों के अवयवों के रूप में किया जाता है।

### निर्यात कर (Export Duties).

सन् १८४६ से पूर्व, निर्यात कर थोड़े से पदार्थों पर हल्की दरों से विशेषतः राजस्व प्राप्ति की दृष्टि से लगाये जाते थे। सन् १९४६ के पश्चात्, अधिक पदार्थों पर राजस्व के अलावा अन्य उद्देश्यों के लिए भारी निर्यात कर लगाये गये। पिछले कुछ वर्षों में राजस्व प्राप्ति के अलावा निर्यात करों के जो अन्य महत्वपूर्ण उद्देश्य रहे हैं वे हैं—देश में स्फीति (inflation) को नियंत्रित करना आन्तरिक बाजार में कीमतों को स्थिर रखना और भारतीय विनिर्माण (Indian manufactures) में काम आने वाले कच्चे माल का निर्यात रोकना विदेशी व्यापार के नियंत्रण की दृष्टि से भी निर्यातों का नियमन करने के लिए निर्यात करों में हेर-फेर करना आवश्यक हो जाता है। गत वर्षों में, भारत की अदायगी शेष (balance of payments) की स्थिति को सुधारने के लिए निर्यात की प्रोत्साहन देने की दृष्टि से बहुत निर्यात कर या तो कम कर दिये गये अथवा समाप्त कर दिये गये। भारत में आज ऐसे पदार्थ बहुत थोड़े हैं जिन पर निर्यात कर लगाया जाता है और इस सम्बन्ध में राजस्व का अधिकांश भाग चाय पर लगे निर्यात-कर से प्राप्त होता है। सन् १९६१-६२ में निर्यात करों से होने वाली आय १३ करोड़ ६० थी जो कि आगे चलकर घटकर २ करोड़ ६० रह गई।

जून १९६६ में अवमूल्यन (devaluation) से पूर्व बहुत थोड़े पदार्थों पर निर्यात कर लगाया जाता था। ६० का अवमूल्यन होने के पश्चात् निर्यात की अनेक ऐसी वस्तुओं पर निर्यात कर लगाये जाते तब जैसे कि जूट का बना सामान, चाय भूगफली का तेल व खली, तम्बाकू, पशुओं के राज तथा नमड़ा, वस्त्रा रँगनीज, वस्त्रा सोहा आदि। ये कर मुख्यतः निर्यात कर्ताओं के उन लाभों को हथियाने के लिये लगाये गये जो कि वे विदेशों को भेजे जाने वाले माल पर ऊँची वमूलियों द्वारा प्राप्त कर रहे थे। परन्तु ऐसा करने समय इस बात का भी पर्याप्त ध्यान रखा गया कि अन्तर्राष्ट्रीय बाजार में भारतीय माल की प्रतियोगी स्थिति खराब न हो जाये। इस बात की भी धरायार समीक्षा की जाती रही कि देश के निर्यात व्यापार पर निर्यात करों के क्या प्रभाव पड़ रहे हैं। सन् १९६७-६८ में निर्यात करों से प्राप्त धनराशि १३० करोड़ ६० थी और सन् १९६८-६९ में (संशोधित अनुमानों के अनुसार) इससे बचत १०३ करोड़ ६० का राजस्व प्राप्त हुआ। सन् १९६९-७० के बजट में भी निर्यात करों से १०३ करोड़ ६० की प्राप्ति की जाणा की गई थी।

अतः वस्तुओं के दृष्टिकोण से ऐसी वृद्धि दोषपूर्ण है। एक अच्छी कर-गणति में, परोक्ष करा-धान (indirect taxation) में अपेक्षाकृत कम वृद्धि की जाती है। परन्तु भारत में ऐसा नहीं है। एक निर्धन देश में, परोक्ष कर विशेष रूप से उत्पादन कर, करों के ढाँचे में अधिकाधिक महत्वपूर्ण भाग अदा करते हैं। जब लोगों की आमदनियाँ कम होती हैं तो थोड़ी-थोड़ी आय वाले बहुसंख्यक लोगों पर प्रत्यक्ष कर लगाना तथा उनको वगूल करना बड़ा कठिन तथा खर्चीला होता है। इसके विपरीत- परोक्ष करों का संग्रह करना अपेक्षाकृत सरल होता है, अतः यह आय का बड़ा लाभ-कारी स्रोत बन सकता है। आर्थिक विकास तथा समाज-वल्याण की बढ़ती हुई आवश्यकताओं ने भारत सरकार के लिए यह जरूरी बना दिया है कि वह बड़ी मात्रा में आय प्राप्त करे। सरकारी आय में ऐसी वृद्धि प्रत्यक्ष करों द्वारा नहीं की जा सकती, क्योंकि हमारे देश में आय-कर के अलावा अन्य प्रत्यक्ष कर तो आय के बहुत छोटे-छोटे स्रोत हैं। परोक्ष करों में भी सीमा शुल्कों का महत्व कम हो गया है। अतः इस स्थिति में, उत्पादन शुल्कों पर ही अधिकाधिक भरोसा करना होगा। प्रत्यक्ष करों की हमारी राजकोपीय व्यवस्था में आने वाले काफी वर्षों तक वह स्थान प्राप्त नहीं हो सकेगा जो कि आर्थिक दृष्टि से उन्नत देशों में इन्हें प्राप्त है। यदि हमारे देश में प्रति व्यक्ति आय दुगुनी भी हो जाए, तब भी बड़ी संख्या में लोगों की आय इतनी कम होगी कि उस पर प्रत्यक्ष रूप से कर नहीं लगाया जा सकेगा। अतः कहा जा सकता है कि भविष्य में उत्पादन शुल्क महत्वपूर्ण भाग अदा करेंगे।

उत्पादन शुल्क लगाने का उद्देश्य यह भी होता है कि कर सभी वस्तु के उपभोग को सीमित किया जाए। जो वस्तुएँ देश में कम मात्रा में उपलब्ध होती हैं, उन पर प्रायः इसलिए कर लगाया जाता है ताकि उनकी माँग को उपलब्ध सप्लाई (supply) के अनुरूप ही निम्न स्तर पर बनाये रखा जा सके। कभी-कभी स्फीतिजनक शक्तियों का दमन करने के लिए सामान्य उपयोग की वस्तुओं पर उत्पादन शुल्क लगा दिये जाते हैं। सन् १९५७-५८ में उपभोग को सीमित करने के उद्देश्य से उत्पादन शुल्कों का क्षेत्र काफी विस्तृत कर दिया गया था। सन् १९६३-६४ के बजट में मिट्टी के तेल पर उत्पादन शुल्क बढ़ाने के सम्बन्ध में वित्त मंत्री ने जो तर्क दिये थे, उसमें मैं एक यह था कि मिट्टी के तेल का उपभोग अत्यधिक बढ़ रहा है अतः उससे रोकना ही इस कर का उद्देश्य है। मिट्टी का तेल भारी मात्रा में आयात करना पड़ रहा था अतः इस पर उत्पादन शुल्क में वृद्धि करने से कीमती विदेशी मुद्रा के उपयोग में काफी कपायत होने की आशा थी। सन् १९७३-७४ में भी इसी उद्देश्य से मिट्टी के तेल पर उत्पादन शुल्क में वृद्धि की गई थी। सन् १९३४ में चीनी का उत्पादन बहुत अधिक बढ़ गया था जिसे रोकने के लिए चीनी पर उत्पादन शुल्क लगाया गया था। दिसम्बर १९७३ में खुले बाजार में विक्रय वाली चीनी के विक्रय पर ७% की उत्पादन शुल्क में वृद्धि की गई। इस प्रकार कभी-कभी उत्पादन करों के गैर वित्तीय लक्ष्य भी बड़े महत्वपूर्ण होते हैं।

कुछ उत्पादन-करों को लगाने का एक उद्देश्य कभी-कभी यह भी होता है कि कुछ वस्तुओं के उत्पादन को कुछ प्रतिवर्धित करके अन्य क्रिसम की वस्तुओं के उत्पादन को प्रोत्साहित दिया जाए। भारत में अनेक उत्पादन शुल्क लगाते समय भारत सरकार ने लघु एवं कुटीर उद्योगों के साथ तरजीही व्यवहार (preferential treatment) किया है। उदाहरण के लिए, सूती वस्त्रों के मामले में, खादी पर कोई कर नहीं लगाया जाता, जबकि मिल के बने कपड़े पर अधिभार (surcharge) लगाया गया है ताकि खादी की कीमतें मिल के बने कपड़ों की कीमतों के सामने टिक सकें। कुछ अन्य वस्तुएँ भी हैं, जैसे कि दियासलाई, साबुन, कृत्रिम रेशम के वस्त्र तथा जूने आदि, इन वस्तुओं का उत्पादन यदि छोटी-छोटी फैक्टरियों में किया जाता है तो उन पर कर अपेक्षाकृत नीची दरों से लगाया जाता है। छोटे-छोटे उत्पादकों को प्रोत्साहित देना अवसर उत्पादन शुल्कों का एक महत्वपूर्ण स्रोत होता है।

परन्तु अनिवार्य आवश्यकता की वस्तुओं पर उत्पादन शुल्क बढ़ाने का कदापि समर्थन नहीं किया जा सकता। सस्ता कपड़ा, मिट्टी का तेल तथा चीनी ऐसी वस्तुओं के उदाहरण हैं। ऐसे करों से इसके प्रतिरिक्त की निर्धनों की एक बड़ी संख्या के व्यय पर सरकार को आय प्राप्त हो जाती है, अन्य कोई उद्देश्य पूरा नहीं होता। इस तर्क में भी कोई जान नहीं है कि इस प्रकार के

सन् १९५७ में, राज्य इस बात पर सहमत हो गये कि वस्त्र, चीनी तथा तम्बाकू पर से बिन्नी कर समाप्त कर दिया जाए और उसके बदले में सघ सरकार इन पदार्थों पर अतिरिक्त, उत्पादन शुल्क लगाये। बाद में बिन्नी कर के बदले में अतिरिक्त उत्पादन शुल्क रेशमी वस्त्रों (silk fabrics) पर भी लगाया गया। ये कर सघ सरकार द्वारा वसूल किये जाते हैं किन्तु उनकी प्राप्तियाँ राज्यों में बाँट दी जाती हैं।

इन सघीय उत्पादन शुल्कों के अतिरिक्त केन्द्र सरकार द्वारा कुछ विशिष्ट उद्योगों पर अनेक अन्य उत्पादन शुल्क भी लगाये जाते हैं। इन करों के सघने का उद्देश्य यह है कि अनुसन्धान एवं जानकारी का विस्तार करने में तथा उद्योगों के लिए साक्षप्रद ऐसे ही अन्य कार्यों में जो खर्चा हो, इन करों के द्वारा उसकी पूर्ति हो जाए। इस प्रकार के करों की दूरे विभिन्न प्रकार की और विशिष्ट होती हैं जैसे उत्पादित की प्रति गाँठ के हिसाब से अथवा असली या कृत्रिम विनिर्मित वस्त्र के प्रति वर्ग गज के हिसाब से। इसी उद्देश्य की पूर्ति के लिए, वनस्पति तेलों तथा नमक पर भी कर लगाये जाते हैं। ये कर उन्हीं वस्तुओं पर लगाये जाने वाले सघीय उत्पादन करों के पूरक होते हैं।

कुछ वस्तुओं पर उपकर (cess) भी लगाया जाता है कि ताकि सरकार की सम्बन्धित उद्योगों के मजदूरों के कल्याण तथा उनकी सुरक्षा के लिये धन मिल सके। उदाहरण के लिए, रबड़ उपकर, तारियल उपकर तथा तीन भिन्न-भिन्न कोयला तथा कोक उपकर इसी उद्देश्य की पूर्ति के लिए लगाये जाते हैं।

सघीय उत्पादन शुल्क सरकारी आय का एक महत्वपूर्ण तथा बढ़ता हुआ स्रोत रहा है। सन् १९५०-५१ में, उत्पादन शुल्कों की निवल प्राप्तियाँ ६७ करोड़ ६० अर्थात् केन्द्र की कुल कर-आय की लगभग १९ प्रतिशत थी। सन् १९७७-७८ में, निवल प्राप्तियाँ ३४५८ करोड़ ६० होने का अनुमान है जो कुल कर आय की ३६% है।

सघीय उत्पादक शुल्क से प्राप्त होने वाली आय का अनुमान निम्न तालिका में लगाया जा सकता है —

| वित्तीय वर्ष | आय (करोड़ ₹० में) |
|--------------|-------------------|
| १९५०-५१      | ६७ ००             |
| १९५५-५६      | १२८ ६८            |
| १९६०-६१      | २६४ ६८            |
| १९६५-६६      | ८६७ ६२            |
| १९७०-७१      | १८०५ २४           |
| १९७१-७२      | २६०३ ००           |
| १९७२-७३      | २४३८ १८           |
| १९७३-७४      | २६०२ १            |
| १९७४-७५      | ३१८४ ३०           |
| १९७५-७६      | ३७२० ६०           |
| १९७६-७७      | ४१७६ ६०           |
| १९७७-७८      | ४५४६ ६२           |
|              | (संगोषित)         |
|              | (वजट)             |

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि उत्पादक शुल्कों से प्राप्त होने वाली आय मात्रा में भी बढ रही है और कुल आय की तुलना में भी तुलनात्मक दृष्टि से कुल कर-आय लगभग आधा भाग इसी स्रोत में प्राप्त होता है।

#### संघीय उत्पादन शुल्कों का मूल्यांकन (Evaluation of Union Excise Duties)

जैसा कि हम बतला चुके हैं, उत्पादन शुल्क सघ सरकार की आय का एक बढ़ता हुआ स्रोत है। लोगों द्वारा इस बात की कड़ी आलोचना की जाती है कि भारत सरकार प्रत्यक्ष करों पर ही अधिक भरोसा करती है। किन्तु परोक्ष करों में वृद्धि होने से आर्थिक विपमताएँ भी बढ़ती हैं



प्राप्त नहीं हुआ। हाँ, यह अवश्य हुआ है कि अभी पिछले कुछ वर्षों में, भारत जैसे कुछ देशों में व्यक्तिगत आय कर (personal income-tax) के परिपूरक के रूप में व्यय कर (expenditure tax) लागू किया गया है।

**निष्कर्ष (Conclusion) :**

इस प्रकार, अब सामान्यतः आय को बढ़ा करने की योग्यता का मुख्य माप भव्यता सूचक माना जाता है और सम्पत्ति तथा उपभोग को अनुपूरक माप। अभी पिछले कुछ वर्षों में, संसार के अनेक देशों में इन तीनों ही मापों पर आधारित प्रत्यक्ष सामर्थ्य कराधान (direct ability taxation) का प्रचलन हुआ है। मुख्यतया प्रत्यक्ष कर व्यक्तिगत एवं व्यावसायिक—आय-कर हैं, और आस्तिकर (estate duty) तथा व्यय को अनुपूरक प्रत्यक्ष कर माना जाता है।

**(ब) समान त्याग की विचारधाराएँ (Concepts of Equal Sacrifice) :**

यह हम पहले ही बतला चुके हैं कि मिल (Mill) ने सामर्थ्य सिद्धान्त की व्याख्या वैयक्तिक त्याग (individual sacrifice) के अर्थों में की थी। मिल ने यह तर्क दिया था कि कराधान का वास्तविक भार सभी के लिये बराबर होना चाहिये और यह कि "एक से तथा एक सी परिस्थितियों में रहने वाले व्यक्तियों के साथ एक समान व्यवहार किया जाना चाहिये।" परन्तु समान त्याग (equal sacrifice) में "समान" शब्द की व्याख्या भिन्न-भिन्न प्रकार से की गई है। समान त्याग की व्याख्या तीन अर्थों में की गई है—(१) समान पूर्ण त्याग (equal absolute sacrifice), (२) समान अनुपाती त्याग (equal proportional sacrifice) और (३) समान सीमान्त त्याग (equal marginal sacrifice)। अब हम तीनों की व्याख्या करेंगे।

(१) समान पूर्ण त्याग (Equal absolute sacrifice)—समान पूर्ण त्याग का अर्थ यह है कि कर लगने के फलस्वरूप होने वाली उपयोगिता (utility) की कुल हानि सभी कर दाताओं के लिये बराबर होनी चाहिए। यदि दो करदाता हों और उनकी आय भिन्न-भिन्न हो तो अधिक आय वाला अधिक कर देगा और कम आय वाला कम, परन्तु कर के परिणामस्वरूप दोनों द्वारा किया जाने वाला त्याग बराबर होगा। एक समय ऐसा भी रहा जबकि इस सिद्धान्त की इसकी स्पष्ट न्यायपूर्णता के कारण भारी समर्थन प्राप्त हुआ। बात है भी, क्या एक ऐसी कर-व्यवस्था की सर्वाधिक न्यायपूर्ण नहीं कहा जायेगा जिसके अन्तर्गत कि सरकार की सहायता के लिए प्रत्येक व्यक्ति द्वारा दिया जाने वाला अज्ञात समान त्याग करायें ?

(२) समान अनुपाती त्याग (Equal Proportional Sacrifice)—समान अनुपाती त्याग का अर्थ है कि कर लगने के परिणामस्वरूप होने वाली उपयोगिता की हानि करदाताओं की कुल आय के अनुपात में होनी चाहिए। पहले की तरह, यहाँ भी कहती है कि अधिक आय वाले करदाता अधिक कर अदा करेंगे परन्तु आय के प्रति त्याग का अनुपात सभी के लिए बराबर होगा। इसको इस प्रकार व्यक्त किया जा सकता है

$$\frac{\text{करदाता 'अ' का त्याग}}{\text{'अ' की आय}} = \frac{\text{करदाता 'ब' का त्याग}}{\text{'ब' की आय}}$$

$$\frac{\text{Sacrifice to taxpayer A}}{\text{Income of A}} = \frac{\text{Sacrifice to taxpayer B}}{\text{Income of B}}$$

अनुपाती त्याग का यह सिद्धान्त कर अदा करने के त्याग को आय से प्राप्त होने वाली सन्तुष्टि की मात्रा में सम्बन्धित करने का प्रयत्न करता है। इसके अनुसार प्रत्येक करदाता की हानि उसकी आय के अनुपात में उतनी ही होनी चाहिए जितनी कि अन्य किसी भी करदाता की। इस सिद्धान्त का दोष यही है कि इसको व्यावहारिक रूप देना कठिन है। इसके अतिरिक्त, इसकी व्याख्या को मलिनप्ले में बिठाना भी कुछ कठिन है।

(३) समान सीमान्त त्याग (Equal Marginal Sacrifice)—समान सीमान्त त्याग से आशय है कि विभिन्न करदाताओं का सीमान्त त्याग बराबर होना चाहिए। चूंकि निम्न आय के मुकाबले उच्चतर आय की सीमान्त उपयोगिता बहुत कम होगी, अतः समान सीमान्त त्याग का

उत्पादन शुल्क हो निर्धन वर्गों पर कर लगाने का एकमात्र साधन है। वस्तु स्थिति यह है कि प्रत्येक बजट के साथ-साथ निर्धनों पर डाला जाने वाला यह जाल अधिकाधिक विस्तृत होता आ रहा है। परन्तु निर्धन लोगों पर इस भार में वृद्धि करना कदापि न्यायोचित नहीं है।

जो उद्योग सरकारी संरक्षण के अन्तर्गत विकसित हुए हैं, उन सभी पर उत्पादन शुल्क बढ़ाने की नीति की भी खली आलोचना की जाती है। यह ठीक है कि सरकार को सीमा शुल्कों के कारण जो हानि हुई है उसे किसी न किसी उपाय द्वारा पूरा किया जाना है, परन्तु इस सम्बन्ध में केवल उत्पादन शुल्कों पर ही जोर देना उचित नहीं है। कराधान और अयोग ने इस नीति की सिफारिश की थी और इसी आधार पर कुछ वस्तुओं पर उत्पादन-शुल्क लगाने का प्रस्ताव किया था। परन्तु ऐसे सुझाव के लिए यह कोई तर्कपूर्ण आधार नहीं है। न्यायालय का तर्कादा यह है कि जिन लोगों को संरक्षण (protection) से लाभ पहुँचा है, अतिरिक्त कराधान का बोझ भी उन्हीं को उठाना चाहिए। अधिक उत्पादन-कर का भार उपभोक्ता पर पड़ता है। इस तर्क को मानने का कोई आधार नहीं है कि संरक्षण से उपभोक्ता (consumers) लाभान्वित हुए हैं। वास्तविकता यह है कि संरक्षण के कारण उपभोक्ता को विवश हो ऊँची कीमतें अदा करनी पड़ी थी और सीमा शुल्कों के स्थान पर अब जब उत्पादन शुल्क लगाये जा रहे हैं तब भी बराबर उसे ऊँची कीमतें ही देनी पड़ेगी। संरक्षण से उपभोक्ता को लाभ पहुँचाने की बात तब कही जा सकती है जबकि संरक्षण प्राप्त वस्तु की देशी उत्पादन-लागत इतनी कम हो जाए कि उन वस्तुओं पर आयात कर में कमी करना संभव हो जाए। परन्तु देश में ऐसी वस्तुओं के कोई उदाहरण उपलब्ध नहीं हैं। अतः अपने देश में संरक्षण के नाम पर उत्पादन-शुल्क लगाने का पक्ष बड़ा कमजोर है। संरक्षण से सम्पूर्ण राष्ट्र को ही लाभ पहुँचता है अतः उसका भार भी सम्पूर्ण जनता को ही वहन करना चाहिए। सीमा शुल्कों से होने वाली हानि को पूरा करने के लिये उत्पादन शुल्क लगाना आवश्यक हो सकता है, परन्तु सभी स्थितियों में ये उत्पादन शुल्क संरक्षित उद्योगों (protective industries) पर ही लगाये जाएँ, यह आवश्यक नहीं है।

इस स्थिति में यह जरूरी है कि उत्पादन शुल्कों के लिए वस्तुओं का चुनाव करते समय कुछ कसौटियाँ तम की जाएँ। उत्पादन शुल्क लगाने के लिए सर्वोत्तम वस्तुएँ वे हैं जो निम्नलिखित में से कोई एक अथवा उरसे अधिक शर्तों को पूरा करती हों। (१) उनकी माँग की कीमत सापेक्षता (price elasticity) कम हो, (२) उनकी माँग की आय-सापेक्षता (income elasticity) ऊँची हो, (३) सरकारी क्षेत्र (public sector) के लिए आवश्यक दुर्लभ साधनों को वे खपाती हों, और (४) वे ऐसी विलासिता की प्रकृति की हों जिनका उपभोग केवल समृद्ध लोग ही करते हों। इस प्रकार, यह आवश्यक है कि उत्पादन शुल्कों से प्राप्त होने वाली आय का एक बड़ा भाग उन घड़ी-सी वस्तुओं से प्राप्त होना चाहिए जो विलासिता की प्रकृति की हों और साथ ही साथ उनका वित्तीय रूप से उपयोग भी होता हो, उदाहरणतः चाय, काफी, तम्बाकू आदि। इन वस्तुओं पर कर लगाने से जहाँ काफी मात्रा में आय प्राप्त होगी वहाँ निर्धन वर्ग के लोगों पर कोई अनुचित भार भी नहीं पड़ेगा। इस विधि से दुर्लभ साधनों (scarce factors) में विकायत करना भी संभव हो सकेगा।

भारत में अधिकांश उत्पादन शुल्क चूँकि विशिष्ट दरों से लगाये गये हैं, अतः उनसे प्राप्त होने वाली आय मूल्य-परिवर्तनों के साथ घटती-बढ़ती नहीं। सन् १९४० से ही अधिकांश वस्तुओं की कीमतों में वृद्धि हो रही है, परन्तु अधिकांश मामलों में उत्पादन-शुल्कों से प्राप्त होने वाली आय में वृद्धि नहीं हुई है। जब अधिक राजस्व की आवश्यकता थी तो इनकी दरें भी बढ़ाई जानी चाहिए थीं। यही नहीं समय-समय पर उत्पादन शुल्कों के क्षेत्र का भी विस्तार किया जाना चाहिए था जिससे उनसे प्राप्त आय में वृद्धि हो सके। अतः यह सुझाव दिया जाता है कि यदि विशिष्ट दरों वाले उत्पादन-शुल्कों को मूल्यवार उत्पादन शुल्कों (advalorem excise duties) में परिवर्तित कर दिया जाए तो वे इनकी आय का एक अधिक सोचदार स्रोत बनाया जा सकता है। इससे इस बात की भी आवश्यकता नहीं रहेगी कि उनके क्षेत्र का विस्तार किया जाए और उत्पादन शुल्कों से सम्बन्धित सम्पूर्ण प्रशासन को अनावश्यक रूप से स्थूल एवं जटिल बनाया जाए।

कुछ वस्तुओं पर विनी करो के बदले में जो अतिरिक्त उत्पादन-शुल्क लगाये जाते हैं, उनको इस आधार पर न्यायोचित ठहराया जाता है कि इस प्रकार की वस्तुओं का अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार में इन वस्तुओं के कयाधान के भार में एकरूपता आ जाती है। इसके अतिरिक्त, इससे उत्पादन शुल्को तथा विनी करो के मध्य कुछ मात्रा में समन्वय (coordination) भी उत्पन्न हुआ है। फिर, इन करो की प्राप्तियाँ चूँकि राज्यों में बाँट दी जाती हैं अतः उन्हें राजस्व की भी कोई हानि नहीं होती।

### राज्यों द्वारा वस्तुओं पर कर (Taxes on Commodities by the States)

राज्यों के लिए वस्तु कर राजस्व का सर्वोत्तम स्रोत सिद्ध हुए हैं। वस्तु करों (commodity taxes) में सघीय उत्पादन शुल्को में राज्य का भाग, राज्य द्वारा लगाये जाने वाले उत्पादन शुल्क तथा सामान्य विनी कर आदि सम्मिलित होते हैं। तालिका न० १ से हमें राज्यों के वस्तु करों की एक झलक मिलती है।

किसी समय तो सघीय उत्पादन शुल्को में राज्यों का भाग अधिक उल्लेखनीय नहीं होता था, बढाहट के लिए, सन् १९५१-५२ में यह १ करोड़ ६० से भी कम था। सन् १९६६-६७ से यह स्रोत अत्यधिक महत्वपूर्ण हो गया है।

#### राज्यों के उत्पादन शुल्क (State Excise Duties):

राज्य सरकारों को शराब, अफीम, भारतीय भाग और अन्य मादक पदार्थों एवं औषधियों पर उत्पादन शुल्क लगाने का अधिकार प्राप्त है। राज्य द्वारा यह कर तय लगाया जाता है जबकि ऐसे कोई पदार्थ अथवा औषधियाँ सम्बन्धित राज्य में उत्पन्न की जाती हैं अथवा अन्य किसी राज्य से इस राज्य के क्षेत्र में प्रवेश करती हैं। ये ऐसे सभी राज्यों में विभिन्न दरों से लगाये जाते हैं जहाँ कि उनकी विनी पर कोई प्रतिबन्ध नहीं है। अफीम के उत्पादन में केन्द्र सरकार को एकाधिकार प्राप्त है और उसने अफीम के उपभोग पर कड़ा नियन्त्रण लगा रखा है। सन् १९५६ से, अफीम की सभी प्रकार की विनी पर प्रतिबन्ध लगा दिया गया है, केवल चिकित्सा एवं वैज्ञानिक कार्यों के लिए कोई प्रतिबन्ध नहीं है।

जिन राज्यों में मद्यनिषेध की नीति (policy of prohibition) नहीं अपनाई है, वहाँ मद्य पर काफी ऊँची दरों से उत्पादन कर लगाया जाता है। महाराष्ट्र तथा मद्रास जैसे कुछ राज्यों ने अपने वहाँ पूर्ण मद्य-निषेध कर रखा है। कुछ राज्यों ने अपने वहाँ आंशिक मद्य-निषेध लागू किया है और या तो कुछ चुने हुए नगरो या क्षेत्रों में ही इसे लागू किया है अथवा इसके उपभोग पर प्रतिबन्ध लगाया है। कुछ राज्य ऐसे भी हैं जिन्होंने अपने किसी भी क्षेत्र में पूर्ण मद्य-निषेध लागू नहीं किया है। किन्तु ऐसे राज्यों में भी, जहाँ कि मद्य-निषेध लागू नहीं है, मद्य के उपभोग में कटौती की योजनाएँ लागू की गई हैं। मद्य-निषेध से राज्यों की आय पर अवश्य प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है। ऐसा अनुमान है कि इस नीति को अपनाने के फलस्वरूप प्रतिवर्ष लगभग ५० करोड़ ६० की हानि होती है।

सन् १९६६-६७ में, राज्योंय उत्पादन शुल्को से सभी राज्यों को होने वाली कुल आय १०६ करोड़ ६० थी। सन् १९७५-७६ के वज्रट में इस पद से ३८६ ३० करोड़ ६० प्राप्त होने का अनुमान था। य आंकड़े आय के इस स्रोत की महत्ता के सूचक हैं। इसी कारण अनेक राज्य मद्य निषेध के विस्तार की अपनी नीति पर पुनर्विचार कर रहे हैं। ऐसे समय में जबकि राज्यों की विकास तथा कयाधान सम्बन्धी रियासतों का विस्तार हो रहा है, इस स्रोत से होने वाली आय की हानि से उनकी आर्थिक कठिनाइयों में वृद्धि हो सकती है। दूसरी ओर, मद्य-निषेध का एक सामाजिक एवं मानवीय पहलू भी है जिसकी पूर्णतया उपेक्षा नहीं की जा सकती। अतः राज्यों को इस दिशा में 'धीरे चलो' की नीति अपनानी चाहिए और इस सम्बन्ध में कोई भी निर्णय लेने से पूर्व मद्य-निषेध के सामाजिक एवं मानवीय लाभों तथा इससे होने वाली राजस्व की हानि के बीच बड़ी सावधानी एवं सतर्कता के साथ सन्तुलन बनाए रखना चाहिए।

**ताम्रिका—२**  
**वस्तु व सेवाओं पर लगाये गये करों से प्राप्त राजस्व**

| मह  | १९५१-५२<br>(सिखे) | १९६६-६७<br>(सिखे) | १९६८-६९<br>(बजट) | १९७१-७२<br>(समाविष्ट) | १९७२-७३<br>(बजट) | १९७३-७४ | १९७४-७५ | १९७५-७६<br>(फरवरी २० में) |
|---|-------------------|-------------------|------------------|-----------------------|------------------|---------|---------|---------------------------|
|   |                   |                   |                  |                       |                  |         |         |                           |
| राजीव उत्पादन शुल्क                           | १                 | २२७               | २६३              | ४७१ ८०                | ४४२ ४०           | ६२८ ४   | ७०८ २   | ७७० १                     |
| राज्य उत्पादन शुल्क                           | ४६                | १०२               | १३८              | २३४ ५४                | २४४ ५०           | ३४३ ७   | ३७८ ३   | ३८६ ३                     |
| सामान्य बिजली कर                              | ५४                | ४०७               | ५१४              | ६०४ ६०                | ६७० ००           | ११४२ ८  | १४५४ ०  | १६०४ ८                    |
| मोटर स्ट्रीट पर बिजली<br>कर                   | ५                 | ३६                | ४७               | २२४ ६०                | २४७ ८०           | ?       | ?       | ?                         |
| मोटरगाड़ी कर                                  | १०                | ६६                | ८४               | १६२ ८०                | २१६ ५०           | १४८ ४   | १६७ ६   | १८४ ०                     |
| समोरजन कर                                     | ६                 | ३४                | ४१               | ६६ ००                 | ७४ ८०            | ६६ ६    | १२० ०   | १३२ ४                     |
| विद्युत शुल्क                                 | ६                 | ४२                | ५२               | ७७ ६०                 | ७७ ००            | ८१ ३    | ६७ ४    | १०१ १                     |
| अन्य कर तथा शुल्क                             | २०                | ५१                | ६५               | २४३ ०८                | २६५ ००           | ४८५ ६   | ५३२ ४   | ५६४ ३                     |
| वस्तुओं व सेवाओं पर करों<br>से प्राप्त कुल आय | १४८               | ६७८               | १२०४             | २१५८ ६२               | २३४७ ८०          | २६२६ ८  | ३४५८ ४  | ३७४४ ०                    |

स्रोत : भारतीय राजस्व वेब को विज्ञानिया (बुलेटिन)

? Figures not available

## बिक्री कर (Sales Tax)

सन् १९३५ के भारत सरकार अधिनियम (Government of India Act) ने वस्तुओं के विक्रय तथा त्रय पर कर लगाने का अधिकार प्रान्तों को दिया था। वर्तमान सविधान के अन्तर्गत, समाचार पत्रों को छोड़कर अन्य वस्तुओं के विनय तथा त्रय पर कर लगाने का पूर्ण अधिकार राज्यों को प्राप्त है। अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार (inter-state trade) से सम्बन्धित वस्तुओं के विक्रय तथा त्रय पर कर लगाने की पूर्ण शक्ति केन्द्र सरकार को प्राप्त है परन्तु यह आवश्यक है कि ऐसे किसी भी कर की प्राप्तियाँ उन राज्यों में दी जानी चाहिए जिनमें कि उनका सग्रह हुआ हो। जम्मू व काश्मीर को छोड़कर अन्य सभी राज्य अपनी सीमाओं के अन्दर सम्पन्न होने वाले सौदों (transactions) पर सामान्य बिक्री कर (general sales tax) लगाते हैं। कुछ राज्य मोटर ईंधन (motor fuels), तम्बाकू, गन्ना तथा जूट जैसे कुछ पदार्थों की बिक्री पर विशेष कर लगाते हैं।

सन् १९५६ के केन्द्रीय बिक्री कर अधिनियम ने द्वारा केन्द्र सरकार ने अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार की वस्तुओं की बिक्री पर विशेष दरो से कर लगाया। इस कर का सग्रह राज्यों द्वारा किया जाता है और उसकी प्राप्तियाँ भी उन्हीं राज्यों द्वारा रख ली जाती हैं जिनमें कि अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार की इन वस्तुओं का आवागमन होता है।

सन् १९३८ में, मध्य प्रदेश में मोटर ईंधन तथा उससे सम्बन्धित चिकनाई के पदार्थों पर बिक्री कर लगाया गया। परन्तु पहला सामान्य बिक्री कर सन् १९३९ में महाराष्ट्र में लगाया गया था। इसके पश्चात् अन्य राज्यों ने इसका अनुसरण किया। सन् १९५६ से पूर्व, भाग 'अ' के प्रत्येक राज्य में तथा जम्मू व काश्मीर को छोड़कर प्रत्येक भाग 'ब' के राज्य में बिक्री कर लागू था। सन् १९५६ में जब राज्यों का पुनर्गठन किया गया तो अधिकांश राज्यों ने अपने बिक्री कर कानूनों में संशोधन किया और नये अधिगृहीत क्षेत्रों तक उनका विस्तार कर दिया। पड़ोसी राज्यों में जो बिक्री कर अधिनियम लागू हैं, वे ही कुछ संघ शासित प्रदेशों में भी लागू कर दिये गये हैं।

राज्यों द्वारा बिक्री कर मुख्यतः राजस्व प्राप्ति की दृष्टि से लागू किये गये हैं। मय-निषेध तथा जमींदारी उन्मूलन के कारण राज्यों की आय में कमी हो गई थी जिसकी पूर्ति के लिए वैकल्पिक साधन ढूँढे जाने में। इस दिशा में बिक्री कर एक अद्वितीय स्रोत सिद्ध हुआ और सभी राज्यों में इसका लाभ उठाया। आज बिक्री कर ही राज्यों की आय का एकमात्र सबसे बड़ा स्रोत है। सन् १९७५-७६ में सामान्य बिक्री कर से प्राप्त होने वाली सभी राज्यों की कुल आय १६०५ करोड़ रु० थी। गत कुछ वर्षों में राज्यों को सामान्य बिक्री कर से प्राप्त होने वाली आय का अनुमान निम्न तालिका की सहायता से लगाया जा सकता है :-

| वित्तीय वर्ष | सामान्य बिक्री कर से प्राप्त आय<br>(करोड़ रु० में) |
|--------------|--|
| १९५१-५२      | ५८.९३  |
| १९५५-५६      | ७६.५८  |
| १९६०-६१      | १८१.४४   |
| १९६५-६६      | ३६८.००   |
| १९७०-७१      | ७५०.००   |
| १९७१-७२      | ८३१.५०   |
| १९७२-७३      | ९१७.८०   |
| १९७३-७४      | ११४२.८०  |
| १९७४-७५      | १५५४.००  |
| १९७५-७६      | १६०५.८०  |

## बिक्री कर के प्रकार (kinds of Sales Tax) :

भारत के विभिन्न राज्यों में अनेक प्रकार के बिक्री कर लागू हैं। सर्वप्रथम, बिक्री कर (sales tax) तथा ख़य कर (purchase tax) में भेद किया जाता है। जब कर किसी रजिस्टर्ड व्यापारी की कुल बिक्री पर लगाया जाता है और उस व्यापारी से ही वसूल किया जाता है तो वह बिक्री कर कहलाता है। परन्तु जब कर उसकी कुल खरीद पर लगाया जाता है। बिना इस बात को देखे ही कि उसमें से कितना माल बेचा है और कितना नहीं, तो वह ख़य कर कहलाता है। बिक्री कर माल को बेचने वाले पर लगाया जाता है जिसमें विनिर्माता (manufactures), माल को विभिन्न प्रक्रियाओं में तैयार करने वाले (processors) तथा व्यापारी सम्मिलित हैं। ख़य कर उपभोक्ता (consumer) तक पर लगाया जाता है, विशेष रूप से तब, जबकि खरीदी हुई वस्तु का सरलता से पता लगाया जा सके। ख़य-कर के मुकाबले आमतौर पर बिक्री कर को तर-जीह (preference) दी जाती है। ख़य-कर का आश्रय तो केवल कुछ प्रशासनिक परिस्थितियों के कारण ही लिया जाता है।

इस देश में अन्य भेद सामान्य बिक्री कर (general sales tax) तथा चुनीदा बिक्री कर (selective sale tax) के बीच किया जाता है। सामान्य बिक्री कर उन सभी सामान्य वस्तुओं पर लगाया जाता है जो कि किसी व्यापारी अथवा बिक्रेता के हाथों से गुजरती हैं अथवा जैसे उसकी कुल बिक्री (total turnover) कहा जाता है। दूसरी ओर, कर यदि केवल कुछ चुने हुए पदार्थों पर लगाया जाता है तो उसे चुनीदा बिक्री कर कहा जाता है। वास्तविक अर्थ में, भारत में कहीं भी सामान्य बिक्री कर नहीं है। क्योंकि सेवाएँ (services) सदा ही इससे बाहर रखी जाती हैं और लगभग सभी जगह कुछ वस्तुएँ कर-मुक्त रखी जाती हैं। अतः भारत में जिसे सामान्य बिक्री-कर कहा जाता है, वह जम्बू य कश्मीर को छोड़कर सभी राज्यों में लागू है। इसके साथ ही, कुछ राज्यों में मोटर स्प्रिड, कच्चे जूट तथा गन्ने पर चुनीदा बिक्री कर भी लागू है।

इसके अतिरिक्त सामान्य बिक्री कर की दो मुख्य किस्में हैं एक-स्तर पद्धति (single-point system) और बहु-स्तर पद्धति (multi-point system)। एक-स्तर पद्धति के अन्तर्गत, कर वस्तु के उत्पादन से लेकर उपभोग के अन्तिम चरण तक केवल एक ही स्तर पर लगाया जाता है। यह स्तर अथवा बिन्दु (point) सामान्यतः या तो उत्पादक या विनिर्माता द्वारा की जाने वाली प्रथम बिक्री पर होता है अथवा उपभोक्ता को की जाने वाली अन्तिम बिक्री पर। यदि उत्पादन थोड़ी बड़ी संगठित फैक्टरियों द्वारा किया जा रहा है तब तो कर के सग्रह की दृष्टि से प्रथम स्तर उपयुक्त रहता है परन्तु उत्पादन थोड़े हैं और बिखरे हुए हैं तो द्वितीय अथवा अन्तिम स्तर ठीक रहता है। बहु-स्तर पद्धति के अन्तर्गत, वस्तु जितनी बार भी बिकती है, उतनी ही बार उस पर कर लगाया जाता है। इस प्रकार अन्तिम उपभोक्ता तक पहुँचने से पूर्व उस पर अनेक बार कर लगाया जाता है। बहु-स्तर करों (multi-point taxes) की दरें आमतौर पर अन्य स्थितियों की अपेक्षा नीची होती हैं। बहु-स्तर कर पद्धति में कर को छिपाने की संभावना भी कम होती है क्योंकि यह मुमकिन नहीं है कि प्रत्येक स्तर अथवा चरण का व्यापारी कर-वचन के लिए अपने छातों को गलत दिखाये। एक-स्तर कर (single-point tax) में कर-वचन (tax-evasion) की संभावना अधिक होती है और इसमें कर की दर जितनी ऊँची होती है, कर-वचन का लाभ भी उतना ही अधिक होता है। बहु-स्तर कर पद्धति के अन्तर्गत, व्यापारी को जो पता रखने होते हैं वे अन्य स्थिति के मुकाबले कम जटिल होते हैं। इसका कारण यह है कि एक-स्तर कर पद्धति के अन्तर्गत, प्रत्येक स्तर पर इस विषय में आवश्यक होना पड़ता है कि न तो इससे पूर्व के स्तर पर कर अदा किया गया है और न बाद के स्तर पर ही वह अदा ही किया जायेगा।

सम्भावना यह है कि उद्योग पर एक स्तर कर के मुकाबले कर का अधिक भार पड़ना है ऐसा बहु-स्तर कर के संचयी प्रभाव (cumulative effect) के कारण होता है जो कि प्रत्येक स्तर पर वस्तु की वीर्य-वृद्धि के साथ ही साथ बढ़ता जाता है। इसके अतिरिक्त, बहु-स्तर कर (multi-point tax) प्रभाव की दृष्टि से अवरोही (regressive) भी होता है। ऐसा इंगित होता है कि वितरिता की वस्तुएँ उत्पादक से अन्तिम उपभोक्ता तक पहुँचने के क्रम में अपेक्षाकृत थोड़े हाथों से गुजरती हैं और इसी कारण अनिवार्य वस्तुओं (necessaries) की अपेक्षा उन पर थोड़े

स्तरों पर ही कर लगता है। यही कारण है कि सामान्यः बहु-स्तर कर पद्धति के अन्तर्गत भी, विलासिता की वस्तुओं (luxuries) पर विक्री के प्रथम अथवा अन्तिम चरण पर अपेक्षाकृत भारी कर लगाया जाता है।

बहु-स्तर कर में मध्यस्थों (middle men) को समाप्त करने की प्रवृत्ति पाई जाती है और अन्तिम उपभोक्ता तक पहुँचने में वस्तु को जितने हाथों में से गुजरना होता है उनकी संख्या भी कम करने की प्रवृत्ति होती है। वस्तु को योक्त अथवा कुटकर व्यापारियों के माध्यम से मँगाने की बजाय प्रायः उत्पादकों को ही माल का सीधा आर्डर दे दिया जाता है इसमें माल के तैयार होने की विभिन्न प्रक्रियाओं (processes) में भी एकीकरण की प्रवृत्ति पाई जाती है। उत्पादक कच्चा माल (raw materials) स्वयं ही उत्पन्न करने लगता है, उदाहरण यह हो सकता है कि चीनी उत्पादक स्वयं ही गन्ना उत्पन्न करने लगे। यही नहीं, वह अपनी चीनी का स्वयं ही मिष्ठान व मुरब्बे आदि के उत्पन्न करने में उपयोग कर सकता है। प्रक्रियाओं के इस एकीकरण से उत्पादन-लागत कम हो जाती है और मध्यस्थों का लाभ समाप्त हो जाने के कारण वस्तु की कीमत भी कम हो जाती है।

**करों का संग्रह तथा उनकी दरें (Collections and Rates) :**

कर अदा करने का दायित्व उस व्यापारी अथवा विक्रेता का होता है जो निर्धारित न्यूनतम मात्रा की विक्री सम्पन्न कर लेता है। न्यूनतम कुल विक्री की सीमा विभिन्न राज्यों में अलग-अलग है। ऐसे सभी व्यापारियों को, जिन पर कि विक्री कर की अदायगी का दायित्व होता है, राज्य सरकार द्वारा अपने को रजिस्टर्ड करा लेना होता है। आयातकर्ताओं तथा विनिर्माताओं (manufacturers) के लिए छूट का स्तर सामान्यतः नीचा होता है और वहीं भी यह स्तर १०,००० रु० से अधिक नहीं है। बहु-स्तर कर पद्धति की तुलना में एक-स्तर कर पद्धति के अन्तर्गत, थोक तथा खुदरा व्यापारियों (wholesalers and retailers) के लिए छूट की सीमाएँ सामान्यतः ऊँची होती हैं। उदाहरण के लिए, पश्चिमी बंगाल में जहाँ एक-स्तर कर पद्धति प्रचलित है, छूट की सीमा ५०,००० रु० निश्चित की गई है, किन्तु मद्रास में जहाँ कि बहु-स्तर कर पद्धति है, यह सीमा ७,५०० रु० है।

केन्द्रीय विक्री कर अधिनियम के अन्तर्गत, प्रत्येक व्यापारी को अपनी अन्तर्राष्ट्रीय, विदेशी पर कर अदा करना होता है, और इसमें इस बात का ध्यान नहीं रखा जाता कि उसकी वार्षिक कुल विक्री (annual turnover) कितनी है। यदि किसी व्यापारी को सम्बन्धित राज्य के कानून के अन्तर्गत राज्य की सीमाओं में की गई विक्रियों पर कर यदि नहीं भी अदा करना होता है, तो भी अपनी अन्तर्राष्ट्रीय विक्रियों पर उसे अवश्य कर अदा करना होता है।

कुल विक्री के सम्बन्ध में छूट की सीमा निर्धारित किये जाने के अतिरिक्त कुछ ऐसी विक्रियाँ भी होती हैं जिन्हें कराधान से मुक्त कर दिया जाता है। इन विक्रियों में ये सम्मिलित हैं— ऐसी विक्रियाँ जिनका व्यापार अथवा व्यवसाय से कोई सम्बन्ध नहीं है, स्थावर सम्पत्ति (immovable property) की विक्रियाँ, स्टॉक (शेष माल) तथा ऋण पत्रों (securities) की विक्रियाँ और ऐसी कृषि उपज की विक्रियाँ जो कि किसान द्वारा स्वयं उगाई गई हो अथवा अपने स्वामित्व की भूमि पर लगाई गई हो।

कुछ अन्य प्रकार की वस्तुएँ भी कर-मुक्त कर दी जाती हैं। आमतौर पर, वे राज्य जो कि एक-स्तर कर लागू करते हैं, अनिवार्य आवश्यकता की वस्तुओं (necessaries of life) तथा कच्चे माल (raw materials) को कर मुक्त कर देते हैं। किन्तु बहु-स्तर करों के अन्तर्गत प्रायः ऐसी छूट को आवश्यक नहीं समझा जाता। तथापि, बहु-स्तर कर-पद्धति के अन्तर्गत भी यह हो सकता है कि वस्तु की विक्री के कुछ विनिष्ट स्तरों पर कर की रियायती दरें लागू करके कुछ वस्तुओं की विक्री में छूट दे दी जाए। विभिन्न राज्यों के कानूनों के अन्तर्गत जो छूट प्रदान की जाती हैं उनका वर्गीकरण इस प्रकार है : (१) आवश्यक पदार्थ अथवा अनिवार्य आवश्यकता की वस्तुएँ, जैसे खाद्य पदार्थ, औषधियाँ, सस्ता कपड़ा, और कृषि व उद्योगों से सम्बन्धित कच्चा माल, (२) ऐसी वस्तुएँ जिन पर केन्द्र अथवा राज्य सरकारों के अन्य कानूनों के अन्तर्गत ऊँचे कर लगते

है, (३) छोटे पमाने के उद्योगों द्वारा उत्पादित पदार्थ, और (४) कुछ अन्य पदार्थ, जैसे कि पाठ्य-पुस्तकें रासायनिक खाद तथा चारा-दाना (cattle feed) ।

केन्द्रीय विक्री कर अधिनियम (Central Sales Tax Act) समाचार-पत्रों को छोड़कर गोचर अस्थावर सम्पत्ति (tangible movable property) को सभी विक्रियों पर लागू होता है । व्यवहार्य दावों (actionable claims) की सम्पत्तियाँ, स्टॉक, शेयर तथा ऋण-पत्र इससे बाहर रखे जाते हैं । राज्यों द्वारा कर मुक्त की गई वस्तुएँ केन्द्रीय विक्री कर अधिनियम के अन्तर्गत भी कर मुक्त रहती हैं, बशर्ते कि राज्य द्वारा प्रदान की गई वह छूट ऐसी वस्तुओं की सभी विक्रियों पर लागू होती हो ।

विक्री की दरें १ प्रतिशत से भी कम से लेकर १४ प्रतिशत से भी ऊपर तक लागू की जाती हैं । ये दरें इस बात पर निर्भर होती हैं कि कर एक-स्तर पर लगाया जा रहा है अथवा बहु-स्तर पर वेशी जाने वाली वस्तुएँ तथा उनकी मात्रा कौसी और कितनी है । एक-स्तर कर पद्धति के अन्तर्गत, विक्रियों पर जो दरें लागू होती हैं वे बहु-स्तर कर पद्धति के मुकाबले ऊँची होती हैं, यद्यपि अधिकांश मामलों में बहु-स्तर कर पद्धति के अन्तर्गत वस्तु की विक्री के सभी स्तरों पर अदा किये गये कर का योग उतना हो सकता है जितना कि एक-स्तर कर पद्धति के अन्तर्गत एक-स्तर पर अदा किया गया कर होता है । कुछ राज्य कुछ किस्म की वस्तुओं की विक्री पर रियायती दरों से कर लगाते हैं, जबकि अन्य राज्य उन वस्तुओं को पूर्णतः कर-मुक्त कर देते हैं । दूसरी ओर, विलासिता की वस्तुओं (luxury goods) पर अन्य वस्तुओं के मुकाबले ऊँची दरों से कर लगाये जाते हैं । कुछ बहु-स्तर कर-पद्धतियों के अन्तर्गत, कुछ किस्म की वस्तुओं पर इस प्रकार छूट दी जाती है कि उन पर केवल एक ही स्तर पर कर लगा दिया जाता है । केन्द्रीय विक्री कर अधिनियम ने किसी राज्य के अन्तर्गत विक्राने वाली कुछ ऐसी वस्तुओं के लिए विशेष दरें निर्धारित की हैं जिन्हें कि ससद ने अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार अथवा वाणिज्य के लिए विशेष महत्व की वस्तु घोषित किया हो ।

केन्द्रीय विक्री कर अधिनियम में अन्तर्राष्ट्रीय विक्रियों पर कर की दरों की व्यवस्था की गई है । ऐसी वस्तुओं को छोड़कर, जिन्हें कि ससद ने अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार या वाणिज्य के लिए विशेष महत्व की वस्तु घोषित कर रखा हो, अन्य वस्तुओं की विक्री पर की प्रामाणिक दर या तो विक्रय-मूल्य की ७ प्रतिशत होती है अथवा वह दर जो उस राज्य द्वारा ऐसी ही वस्तुओं पर लगाई जाए जिसके अधिकार-क्षेत्र में विक्री हो रही हो, इसमें जो भी दर ऊँची होगी अधिनियम के अन्तर्गत वही लागू की जाती है ।

### चुनीदा विक्री कर (Selective Sales Taxes) .

जैसा कि पहले बताया जा चुका है, मोटर स्प्रिट, गन्ने तथा कच्चे जूट पर राज्यों द्वारा चुनीदा विक्री कर लगाये जाते हैं । मोटर स्प्रिट पर सभी राज्यों में खुदरा स्तर (retail stage) पर कर लगाया जाता है । इस कर की दर सभी राज्यों में एक समान नहीं है । कुछ राज्य क्रूड तेल, कच्चे तेल (crude oil) तथा पावर ऐल्कोहॉल पर भी कर लगाते हैं । अधिकांश राज्यों में अनेक बार इन करों की दरें बड़ाई जाती रही हैं और इसी कारण इनसे प्राप्त आय में भी वृद्धि हो रही है । इस कर के लिए इन वस्तुओं का चुनाव इसलिए किया गया था क्योंकि इनका विन्यास करने वाली संस्थाएँ संगठित होती हैं और तेल कंपनियों द्वारा नियन्त्रित होती हैं, जिसके कारण कर या निर्धारण तथा स्रष्ट्र अपेक्षावृत्त सरल हो जाता है । इस कर के विरुद्ध इस आधार पर आपत्ति उठाई जा सकती है कि मोटर यातायात को हतोत्साहित करता है जो कि गाँवों के एक देश के लिए वाञ्छनीय नहीं है जहाँ कि एक गाँव दूसरे गाँव से केवल मोटर यातायात द्वारा ही सम्बन्धित हो सकता है ।

कच्चे जूट (raw jute) गन्ने पर कर इन वस्तुओं केताओं (purchasers) पर लगाये जाते हैं जो कि संगठित होते हैं । कच्चे जूट पर कर केवल पश्चिमी बंगाल में लगाया गया है । इस कर की दरें घुँकि नीची हैं अतः भित्ती तथा पश्चिमी बंगाल के निर्यातकर्त्ताओं पर इनका कोई प्रतिभूत प्रभाव नहीं पड़ता है । इस वर को केन्द्र सरकार ने निर्यात कर लगाने के अधिकार से



प्रतियोगिता करनी होती है, परन्तु चूँकि इसकी दर नीची है अतः कोई कड़ी प्रतियोगिता नहीं होती है। गन्ने पर कर सामान्यतः चीनी मिलों पर लगाया जाता है। कर मिलों में पड़े जाने वाले गन्ने की मात्रा पर निर्भर होता है, चाहे वह गन्ना खरीदा हुआ हो अथवा मिस्र मालिकों द्वारा अपनी भूमि पर उगाया गया हो। जिन राज्यों में यह कर लगाया जाता है वे हैं—आन्ध्र प्रदेश, बिहार, महाराष्ट्र, मसूर और उत्तर प्रदेश।

### बिक्री कर और उत्पादन कर (Sales Tax and Excise Duty)

बिक्री कर तथा उत्पादन कर एक-सी ही वस्तुओं पर लगाये जाते हैं, अतः सिद्धान्त रूप से वे एक समान हैं। बाह्यता (incidence) के दृष्टिकोण से भी वे बहुत कुछ मिलते-जुलते हैं। परन्तु उनकी कुछ ऐसी विशेषताएँ भी हैं जो उनकी एक-दूसरे से पृथक् करती हैं। उत्पादन शुल्क अथवा उत्पादन कर (excise duties) विनिर्माता अथवा उत्पादक से उसके उत्पादन पर बसूल किये जाते हैं, इसमें इस बात का कोई ध्यान नहीं रखा जाता कि उत्पादित वस्तुयें बेची गई हैं या नहीं। दूसरी ओर, बिक्री कर केवल तब बसूल किये जाते हैं जबकि वस्तुयें बेची जाती हैं। फिर उत्पादन करों का संग्रह (collection) उत्पादन स्तरों पर किया जाता है किन्तु बिक्री करों का संग्रह बिक्री के स्तरों पर किया जाता है।

इसके अतिरिक्त, उत्पादन शुल्क साधारण चीनी हुई वस्तुओं पर लगाये जाते हैं और इसी कारण आमनीर पर उनको दरे ऊँची होती हैं। किन्तु बिक्री करों के सम्बन्ध में ऐसा नहीं होता। बिक्री कर सामान्य होता है और व्यापारिक प्रवाह के विभिन्न स्तरों पर लगाया जाता है। इसकी दरें भी अपेक्षाकृत नीची होती हैं। वस्तु उत्पादन के स्तरों को छोड़कर जैसे ही बाहर आती हैं, उसके पश्चात् उसमें विविध मात्राओं में जो विशिष्टता और विभिन्नता पाई जाती है, बिक्री कर को लागू करते समय उसका भी ध्यान रखा जा सकता है। अतः बिक्री कर उत्पादन कर से एक भिन्न कर है और इसका योगदान भी उससे भिन्न ही होता है।

इन दोनों करों में विभिन्नता की अन्य बातों के अलावा, एक तथ्य यह भी है कि उत्पादन कर कभी-कभी किसी सामाजिक लक्ष्य की पूर्ति के लिए भी लगाये जाते हैं। कभी-कभी उनके लगाने का उद्देश्य यह होता है कि वस्तुओं के उपभोग को हतोत्साहित किया जाये अथवा उत्पादन के दुर्लभ साधनों को ऐसे उद्योगों में जाने से रोका जाए जो कि सामाजिक दृष्टि से महत्वपूर्ण नहीं हैं। बिक्री कर ऐसे किसी उद्देश्य के लिए नहीं लगाया जाता। यह तो पूर्णतः राजस्व का ही एक स्रोत है और राजस्व-प्राप्ति के लिए ही लगाया जाता है। बिक्री कर के द्वारा अन्य जो भी प्रभाव पड़ते हैं वे केवल प्रासंगिक (incidental) होते हैं।

उत्पादन शुल्क चूँकि कुछ चीनी हुई वस्तुओं पर लगाये जाते हैं अतः यह हो सकता है कि उनसे उपभोग में स्थानापन्नता (substitution) को प्रोत्साहन मिले। अब किसी वस्तु पर उसकी स्थानापन्न अथवा एवजी वस्तु के मुकाबले ऊँची दर से कर लगाया जाता है तो उससे स्थानापन्नता उत्पन्न होती है। जहाँ तक कि यदि सभी स्थानापन्न अथवा एवजी वस्तुओं (substitutes) पर कर लगा दिये जाएँ तो भी विभिन्न वस्तुओं के करों की दरों में जो अन्तर होगा, उससे उपभोग में किसी न किसी प्रकार स्थानापन्नता उत्पन्न हो सकती है। बिक्री कर चूँकि एक तो सामान्य होते हैं और दूसरे अधिकांश मामलों में वे समान दरों से ही लगाये जाते हैं, अतः उनसे कोई स्थानापन्नता उत्पन्न नहीं होती। हाँ यह हो सकता है कि बिक्री करों के कारण उपभोग में सामान्य रूप से ही कोई कमी हो जाए। ऐसा विशेष रूप से कम कीमत वाली वस्तुओं के सम्बन्ध में हो सकता है जिन पर कि बिक्री कर का भार अपेक्षाकृत अधिक होता है।

### बिक्री कर का मूल्यांकन (Evaluation of Sales Tax)

बिक्री कर के विरुद्ध इस आधार पर आपत्ति उठाई जाती है कि व्यापार पर इसका प्रति-कूल प्रभाव पड़ता है। कुछ वस्तुओं में व्यापार पर इनका भार अपेक्षाकृत अधिक हो सकता है। बहु-स्तरीय कर तो भार में उल्लेखनीय वृद्धि करता है। अतः बिक्री कर उपभोग तथा व्यापार को हतोत्साहित करता है।

विभिन्न राज्यों में बिक्री कर की पद्धतियों में जो एकलपता का अभाव है, उसके भी अवाछनीय प्रभाव पड़ते हैं। कुछ राज्यों में तो वस्तुयें बिक्री कर से मुक्त कर दी जाती हैं, किन्तु अन्य राज्यों में ऐसा नहीं होता। कुछ राज्यों में खाद्य पदार्थ तथा सरटे कपड़े जैसे कुछ आवश्यक पदार्थ भी कर-मुक्त नहीं किये जाते। इस अन्तर से प्रायः एक राज्य से दूसरे राज्य में व्यापार का अन्तर (shifting) होने लगता है और जहाँ तक प्रभावों का प्रश्न है, कर-भार में पाये जाने वाले ये अन्तर असम तथा अन्यायपूर्ण भी तो होते हैं।

कुछ राज्यों में अभी यह कार्य विधि पूर्णतया विकसित नहीं है अतः वहाँ कर-वचन (tax-evasion) की मुजाबिजा विद्यमान है। बिना लाइसेंस वाले ऐसे व्यापारियों से, जिनकी कुल बिक्री छूट के स्तर से कम होती है, कर की अदायगी के लिए नहीं कहा जाता। परिणामस्वरूप, ये व्यापारी ही कर-वचन के अच्छे खासे स्रोत बन जाते हैं। अर्द्ध-गहरी तथा घामोण धँत्रों के छोटे व्यापारी खाते नहीं रखते और न वह ऐसा हिसाब रख ही सकते हैं। अतः ये व्यापारी भी बिक्री कर की अदायगी से बच जाते हैं। यदि बिक्री कर की कार्य प्रणाली में कुछ सुधार किया जाए, तभी इस स्थिति से बचा जा सकता है।

बिक्री कर में कोई भी दोष क्यों न हो, उसे बना रहना है। कुछ थोड़े से छोटे-छोटे दोषों के कारण बिक्री कर को समाप्त कर देना आय के एक बड़े फलदायी स्रोत को खो देना है। भू-राजस्व राज्यों की आय की लोचहीन स्रोत हैं और राज्यीय उत्पादन करों की आय मध्य निषेध के कारण कम होती जा रही है। इस स्थिति में बिक्री कर ही एक मात्र ऐसा स्रोत है जिस पर राज्य अपनी आय-वृद्धि के लिए भरोसा कर सकते हैं। आर्थिक विकास के कारण व्यापार में जैसे जैसे वृद्धि होगी वैसे-वैसे ही बिक्री कर से प्राप्त होने वाली आय भी बढ़ेगी। यह आय का एक ऐसा लोचदार स्रोत है जो राज्य सरकारों की बढ़ती हुई आवश्यकताओं को पूरा कर सकता है।

बिक्री कर की माहुरता (incidence) भी अधिक नहीं होती। विनय मूल्य का एक थोड़ा-सा प्रतिशत यदि कर के रूप में ले लिया जाए तो इससे कोई बहुत भारी बोझ पड़ जाता हो, ऐसी बात नहीं है। यहाँ तक बहु-स्तर कर पद्धति के अन्तर्गत भी, वस्तु का कुल कर-भार बहुत अधिक नहीं होता है। फिर, कर की अदायगी ऐसे सुविधापूर्ण तरीके से की जाती है कि उपभोक्ता को कुछ महसूस ही नहीं होता। यही कारण है कि ऐसे करों का क्षेत्र व्यापक है, अतः इनका विस्तार किया जाना चाहिए।

बिक्री कर का सबसे उपयुक्त रूप सम्भवतः वह होगा कि बहु-स्तर कर (multi-point tax) को नीची दरों से लगाया जाए और अनिवार्य आवश्यकता तथा विलासिता की वस्तुओं के लिए उसमें मामूली घटा-बढ़ी की जाए। इस बात की भी भारी आवश्यकता है कि कर-वचन को रोकने के लिए कर की कार्य-विधि तथा प्रशासनिक व्यवस्था में पर्याप्त सुधार किये जायें। कराधान जाँच आयोग ने भी नीची दर से बहु-स्तर कर लगाने की सिफारिश की थी। मध्यम तथा उच्चतर आय वाले वर्गों के लिये तथा उच्चतर की कुल बिक्री वाले व्यापारियों के लिए आयोग में ऐसे एक-स्तर कर (single-point tax) की सिफारिश की जिसके कई स्तर हों। आयोग ने एक ऐसी सम्मिलित व्यवस्था का सुझाव दिया जिसमें ५,००० रु० या इससे अधिक की वार्षिक बिक्री वाले सभी व्यापारियों पर एक ऐसा बहु-स्तर कर लगाया जाए जिसकी दर  $\frac{1}{2}$  प्रतिशत से अधिक न हो। एक-स्तर कर के लिए कुल बिक्री की सीमा ऊँची होनी चाहिए, उदाहरण के लिए ४०,००० रु० प्रति वर्ष। एक-स्तर कर की दर तथा व्यापारियों की सट्टा का निर्धारण, जिस पर कर लगाया जाना है, प्रत्येक राज्य को अपनी राजस्व की आवश्यकताओं तथा अन्य परिस्थितियों को देखकर ही करना चाहिये। एक-स्तर कर की ऊँची दरें ऐसी वस्तुओं पर लागू करनी चाहिए जो कि निर्धन वर्ग के लोगों के जीवन निर्वाह की परिधि में न आती हो। यह आवश्यक नहीं है कि एक-स्तर कर वा सभी प्रकार की वस्तुओं पर एक समान दर से ही लगाया जाए। आयोग के अनुसार, इन सुधारों की लागू करने से राज्यों की बिक्री कर का एक लचीला रूप प्राप्त होगा और एक सरल तथा अधिक युक्ति सगुन कर-पद्धति के साथ ही साथ, उनको उससे आय भी अधिक गाना में प्राप्त होने लगेगी।

## मोटर गाड़ियों पर कर (Tax on Motor Vehicles) :

मोटर गाड़ियों पर सभी राज्यों में कर लगाया जाता है। जिन गाड़ियों द्वारा वाहनों (vehicles) पर लगाया जाता है उनमें बसें, कारियाँ, कारें, स्कूटर, ओटो रिक्शा तथा अन्य सभी किस्म की मोटर गाड़ियाँ सम्मिलित हैं। इस कर की दरें तथा उनको लगाने का आधार सभी राज्यों में भिन्न-भिन्न हैं। प्राइवेट कारों के लिए (मद्रास व महाराष्ट्र जैसे) कुछ राज्यों में तो बिना लादा हुआ वजन आधार है और (पश्चिमी बंगाल जैसे) अन्य राज्यों में अधिकृत क्षेत्र तथा सड़कों की क्षमता को आधार माना जाता है। माल-वाहनों के लिए कराधान का आधार मद्रास तथा महाराष्ट्र जैसे कुछ राज्यों में लादा हुआ वजन है, पश्चिमी बंगाल जैसे राज्यों में बिना लादा वजन तथा उत्तर प्रदेश में माल की अधिकृत लदाई है। अन्य वाहनों के कराधान में भी अन्तर पाये जाते हैं। यदि वाहनों (vehicles) में वायवीय अथवा वायुदाबी टायर (pneumatic tyres) लगे हैं, तब तो सामान्य दरें लागू की जाती हैं परन्तु यदि उनमें ठोस टायर (solid tyres) लगे हैं तो दरें सामान्यतः ५० प्रतिशत अधिक होती हैं। राज्य इस सम्बन्ध में कुछ शुल्क या फीस (fcs) भी लागू करते हैं, उदाहरण के लिए, वाहनों के रजिस्ट्रेशन तथा उनके स्वामित्व के हस्तान्तरण की फीस, वाहनों के चलाने के लायसेंस की फीस और सवाहकों अथवा कन्डक्टरों को बितले जारी करने की फीस आदि।

इस कर की प्राप्तियों का उपयोग राज्यों की सड़कों के विकास एवं उनके रख-रखाव के लिये किया जाता है। सन् १९५० की मोटर गाड़ी कराधान जाँच समिति ने यह सिफारिश की कि प्रत्येक राज्य में एक सड़क निधि (road fund) की स्थापना की जानी चाहिए और इस स्रोत की सभी निवल प्राप्तियाँ उसमें जमा कर दी जानी चाहिये। इसके अतिरिक्त, इस निधि में सामान्य कर-आय में से भी कुछ अंशदान किया जाना चाहिये। समिति की सिफारिश के अनुसार, सड़क निधियों की स्थापना से सड़कों के विकास तथा समुचित रख-रखाव (maintenance) को प्रोत्साहन मिलेगा जिसके परिणामस्वरूप मोटर-यातायात की लागत भी घटेगी। समिति ने इस सम्बन्ध में भी सिफारिशें की कि सभी राज्यों में करों की दरों तथा उनके आधार में कुछ मात्रा में एकरूपकता (uniformity) अवश्य लाई जानी चाहिये। समिति ने मोटर गाड़ियों के करों की उच्च सीमा के रूप में दरों की एक सूची भी प्रस्तुत की। समिति का मत था कि लागतों (costs) तथा करों में एकरूपता होने के अन्तर्राज्यीय यातायात तथा व्यापार को बढ़ावा मिलेगा। समिति ने यह भी सिफारिश की कि मोटर गाड़ियों पर दोहरा कराधान नहीं होना चाहिये और यदि किसी गाड़ी या वाहन (vehicle) ने किसी राज्य में कर भुगतान करा है तो फिर अन्य राज्य में प्रवेश करने पर दुबारा कर नहीं लगाया जाना चाहिए।

अन्तर्राज्यीय यातायात (inter state traffic) की स्वतन्त्रता के लिए अत्यन्त आवश्यक है कि कर की दरों में एकरूपता रहे और दोहरा कराधान न हो। दरों की एकरूपकता हो सकता है कि प्राइवेट कारों के लिए इतनी आवश्यक न हो, परन्तु व्यापारिक वाहनों के लिए वह नितान्त आवश्यक है। जो बसें तथा कारियाँ एक राज्य में पंजीकृत (रजिस्टर्ड) हो चुकी हैं, उन्हें बिना किसी प्रतिबन्ध अथवा अतिरिक्त कराधान के ही दूसरे राज्य में प्रवेश की अनुमति मिलनी चाहिए। ऐसे यातायात के नियम के लिये अनुज्ञा-पत्र (परमिट) आवश्यक होने चाहिए। भारत के अधिकांश राज्यों में आजकल परमिट प्रणाली ही लागू है किन्तु अव्याप्तनीय यह है कि अन्तर्राज्यीय आवागमन और अधिक स्वतन्त्रता प्रदान की जाए।

राज्य सरकारों को शत कुछ वर्षों में मोटर गाड़ी पर कर से आय निम्न प्रकार से

हुई है :—

वित्तीय वर्ष

मोटर ट्रिप्ट व मोटर गाड़ी पर कर से आय  
(करोड़ रु० में)

१९५१-५२

१०.००

१९५६-५७

२३.७१

१९७३-७४

१४८.४

१९७४-७५

१६७.९

१९७५-७६

१८४.०

अर्थ यह होगा कि उच्चतर आय वाले व्यक्ति से ही करो का अधिकांश भार उठाने की आशा की जायेगी। वास्तव में न्यूनतम त्याग के सिद्धान्त के अन्तर्गत ही ऐसा होता है कि सभी कर दाताओं का कुल त्याग निम्नतम (lowest) होता है। अतः इस सिद्धान्त को न्यूनतम समस्त त्याग का सिद्धान्त (least aggregate sacrifice principle) भी कहा जाता है।

समस्या यह है कि इन तीनों में सर्वोत्तम विचारधारा का चुनाव कैसे किया जाए? सत्यापक अर्थशास्त्री (classical economists) तो इन तीनों ही व्याख्याओं के बीच स्पष्ट रूप से भेद करने में असमर्थ रहे। एडम स्मिथ के सामर्थ्य सिद्धान्त के भिन्न-भिन्न अर्थ लगाये जा सकते हैं। स्मिथ का सिद्धान्त था कि “व्यक्ति अपनी-अपनी सम्बन्धित सामर्थ्य के अनुपात में अशदान (contribution) करे, अर्थात् उस आय के अनुपात में जो वे क्रमशः प्राप्त करें।” इसका तो कुछ भी अर्थ लगाया जा सकता है, अर्थात्

(क) प्रत्येक को इतना अक्ष (भाग) अदा करना चाहिए जिसका कि उसकी आय के साथ उचित सम्बन्ध हो, अथवा

(ख) प्रत्येक व्यक्ति को अपनी आय का एक समान अक्ष (भाग) अदा करना चाहिए।

इनमें से प्रथम अर्थ तो सम्भवतः समान पूर्ण त्याग के दृष्टिकोण का समर्थन करता है जबकि दूसरा अर्थ निश्चय ही समान अनुपाती त्याग की ओर रूकेव करता है। दूसरी ओर, मिल ने समान त्याग के सिद्धान्त का समर्थन तो किया परन्तु ‘समानता’ (equality) की स्पष्ट रूप से परिभाषा नहीं की।<sup>11</sup> किन्तु बाद के लेखकों ने यद्यपि त्याग की समानता की विचारधारा में स्पष्ट रूप से भेद किया परन्तु वे इन विभिन्न विचारधाराओं के गुणों के सम्बन्ध में एकमत नहीं हुए। कोहन स्टुअर्ट (Cohen-stuart) जैसे कुछ लेखकों ने समान अनुपाती त्याग के विचारों को इस कारण प्रमुखता दी कि यही करदाताओं के कुल तुष्टिगुण को सापेक्षिक स्थिति (relative position) को अपरिवर्तित रखेगा। मार्शल (Marshall) तथा सिडग्विक (Sidgwick) जैसे कुछ अर्थशास्त्रियों ने समान पूर्ण त्याग को प्रमुखता दी। परन्तु एगवर्थ (Edgeworth) तथा पीगू (Pigou) ने पूर्ण तथा अनुपाती त्याग के सिद्धान्तों को इस आधार पर अस्वीकार कर दिया कि दोनों के बीच तर्क-पूर्ण चयन (logical choice) का कोई आधार नहीं है। इसके विपरीत, उन्होंने कल्याण (welfare) के आधार पर समान सीमान्त त्याग के सिद्धान्त का समर्थन किया, अर्थात् इस आधार पर कि न्यूनतम समस्त त्याग के कल्याण सम्बन्धी लक्ष्य को पूरा करता है।

### समता अथवा समन्याय से कल्याण तक—नवीन प्रगतिवादी

(Recent Developments—From Equity to Welfare)

प्रारम्भिक लेखकों ने, जहाँ समता अथवा समन्याय (equity) तथा वितरण न्याय (distributive justice) के सिद्धान्त पर जोर दिया, वहाँ बाद के लेखक कल्याण पर जोर देने लगे। इस प्रकार विचारधारा समता से कल्याण की ओर की चली। इस सम्बन्ध में यहाँ हम तीन दृष्टिकोणों में निम्न प्रकार भेद कर सकते हैं —

(क) कराधान के अन्तिम सिद्धान्त के रूप में समान सीमान्त त्याग का सिद्धान्त।

(ख) कराधान का सामाजिक कल्याण सिद्धान्त, और

(ग) आय तथा व्यय का अधिकतम कल्याण सिद्धान्त।

अब तक इन तीनों ही दृष्टिकोणों की विवेचना करेंगे।

### कराधान के अन्तिम सिद्धान्त के रूप में—समान सीमान्त त्याग

(Equal Marginal Sacrifice as the Ultimate Principle of Taxation)

एगवर्थ (Edgeworth) तथा पीगू (Pigou) ने समान सीमान्त त्याग के सिद्धान्त का समर्थन समता (equity) के आधार पर नहीं किया बल्कि कल्याण (welfare) के आधार पर किया। एगवर्थ ने कल्याण-नियम की इस मान्यता को स्वीकार किया है व्यक्तियों की आय के

गत कुछ वर्षों में विजली कर से राज्य सरकारों को होने वाली आय का अनुमान निम्न तालिका की सहायता से लगाया जा सकता है—

| वित्तीय वर्ष  | आय (करोड़ रु० में) |
|---------------|--------------------|
| १९२१-२२       | ३४०                |
| १९२६-२७       | २८१                |
| १९६१-६२       | १४८६               |
| १९६५-६६       | ३५३६               |
| १९७०-७१       | ६७२०               |
| १९७१-७२       | ७३६०               |
| १९७२-७३ (बजट) | ७७००               |
| १९७३-७४       | ८१३                |
| १९७४-७५       | ६७५                |
| १९७५-७६       | १०११               |

### कुछ चुने हुए संदर्भ ग्रन्थ

- 1 R N Bhargava Indian Public Finance, Chapters IV and V
- 2 Raja J Chelliah Fiscal Policy in Under Developed Countries, Chapter IV
- 3 Harvard Law School, Taxation in India, Chapters 4, 16 and 17.
- 4 A B Ghose Sales Tax in India

### UNIVERSITY QUESTIONS

- 1 भारत के नवीन संविधान के अनुसार राज्य-सरकारों के आय-व्यय के स्रोतों का वर्णन कीजिए।  
Give the main sources of revenue and expenditure of State Governments according to new constitution of India
- 2 राज्य सरकारों की आय के प्रमुख स्रोतों का वर्णन कीजिए तथा बिजली कर के औचित्य पर प्रकाश डालिये।  
Describe the chief sources of revenue of State Governments and give the justification of Sales-tax
- 3 भारत में बिजली कर का भार किसको सहना पड़ता है? बिजली कर के दोषों का उल्लेख कीजिए तथा उनको दूर करने के लिए सुझाव दीजिये।  
Who bears the incidence of sales-tax in India? Mention the defects of sales-tax and give your suggestions for removing them.
- 4 भारत में राज्य सरकारों के वित्त में हाल की प्रवृत्तियों को जाँच कीजिये।  
Examine the recent trends in the finances of State Governments in India

## मनोरंजन कर (Entertainment Tax)

मनोरंजन कर सिनेमा, थियेटर, सर्कस तथा स्पोर्ट्स आदि मनोरंजन के स्थानों पर लगाये जाने वाले टिकटों के मूल्य पर लगाया जाता है। यह कर मनोरंजन के प्रबन्धकों से वसूल किया जाता है जो कि बाद में इसे बेचे जाने वाले टिकटों के मूल्य में जोड़ देते हैं। यह कर आमतौर पर एक समान दर से लगाया जाता है इसलिए इसकी बाह्यता (incidence) उपभोक्ता द्वारा खरीदे गये टिकट के मूल्य के अनुपात में निश्चित होती है। इसमें छूटें दी जाती हैं जबकि किसी प्रदर्शन अथवा शो की सम्पूर्ण प्राप्तियाँ किसी लोकोपकारी, धार्मिक, पृथ्वीय अथवा राष्ट्रीय कार्यों के लिए दे दी जाती हैं अथवा जब प्रदर्शन पूर्णतया शिक्षा, कृषि, उद्योग अथवा सार्वजनिक स्वास्थ्य सम्बन्धी प्रसार अथवा सुधार के लिये किया जाता है।

कुछ राज्यों में, इन करों को लगाने का अधिकार स्थानीय निकायों को सौंप दिया गया है। दिल्ली में यह कर निगम (Municipal Corporation) द्वारा लगाया जाता है। राजस्थान में मनोरंजन कर एकत्र करने का अधिकार पंचायत समितियों को है। कुछ राज्यों में, प्राप्तियों (proceeds) का कुछ भाग उन स्थानीय निकायों (local bodies) को दे दिया जाता है जिनके क्षेत्र में इस कर का संग्रह किया जाता है।

गत कुछ वर्षों में मनोरंजन कर से राज्य सरकारों को होने वाली आम का अनुमान निम्न तालिका की सहायता से लगाया जा सकता है —

| वित्तीय वर्ष  | आय (करोड़ रु० में) |
|---------------|--------------------|
| १९५१-५२       | ६००                |
| १९५६-५७       | ६५३                |
| १९६४-६६       | २६५४               |
| १९७०-७१       | ५७५०               |
| १९७१-७२       | ६६००               |
| १९७२-७३ (बजट) | ७४८०               |
| १९७३-७४       | ६६६                |
| १९७४-७५       | १२००               |
| १९७५-७६       | १३२४               |

## विजली कर (Electricity Duties)

वर्म्बई सबसे पहला राज्य था जिसने सन् १९३२ में विजली उपयोग पर कर लगाया। फिर अन्य राज्यों ने इसका अनुसरण किया। आजकल असम और जम्मू व कश्मीर को अन्य सभी राज्यों में यह कर लगाया जाता है। मविधान के अनुसार, राज्यों को यह अधिकार प्राप्त है कि वे विजली के उपभोग पर लगाये निम्नु यदि विजली के उपभोग सध सरकार अथवा किसी रेलवे द्वारा किया जाता है तो उस पर कोई कर नहीं लगाया जाता।

यह कर विजली का वितरण (supply) करने वाली कम्पनियों से एकत्र किया जाता है जो कि उसे बाद में उपभोक्ताओं से वसूल कर लेती हैं। कुछ राज्यों में औद्योगिक उद्यमों को भी इस कर की अक्षमता से मुक्त रखा जाता है। यह कर सामान्यतः एक समान दर से लगाया जाता है जो कि वांछनीय (desirable) नहीं है। होना यह चाहिए कि बड़े उपभोक्ताओं पर कर का अधिक भार पड़े। अतः कर की आरोही दरें अधिक उपयुक्त हैं।

## संघ सरकार की कर-इतर आय

वर्ष

कर-इतर आय  
(Non-tax Revenue)

(करोड़ रु० में)

१९७३-७४

१९७४-७५

१९७५-७६

१९७६-७७ (संशोधित)

१९७७-७८ (बजट)

११७७.८

१५८१.२

१६५६.४

२११५.३२

२३३४.५५

प्रशासनिक प्राप्तियाँ में कुछ ऐसे विभागों से उपलब्ध होने वाली प्राप्तियाँ सम्मिलित की जाती हैं जैसे कि असेनिक निर्माण (civil works), सिंचाई, चिकित्सा तथा शिक्षा विभाग आदि। जैसा कि उपयुक्त तालिका से स्पष्ट है, विगत वर्षों में इन प्राप्तियों में वृद्धि होती रही है। सरकारी उद्यमों के निवल अंशदानों में रेलों, डाक व तार तथा अन्य उद्यमों द्वारा दिए जाने वाले लाभांश (dividends) तथा मुद्रा एवं टंकसात (currency and mint) से प्राप्त लाभ भी सम्मिलित हैं। परन्तु कर-इतर आय का सबसे बड़ा एकमात्र स्रोत व्याज की वे प्राप्तियाँ हैं जो कि राज्यों तथा औद्योगिक निगमों को दिये जाने वाले कर्जों से उपलब्ध होती हैं। चूँकि राज्यों को दिये जाने वाले कर्जों (loans) की मात्रा कई गुनी बढ़ गई है अतः उनके परिणामस्वरूप व्याज की आय में भी कई गुनी वृद्धि हो गई है।

निम्न तालिका राज्यों की कर-इतर आय की एक झलक प्रस्तुत करती है—

## तालिका—२

## राज्यों की कर-इतर आय

(करोड़ रु० में)

| वर्ष                          | १९५१-५२<br>(लेखे) | १९६६-६७<br>(लेखे) | १९६८-६९<br>(बजट) | १९७२-७३<br>(बजट) |
|-------------------------------|-------------------|-------------------|------------------|------------------|
| प्रशासनिक प्राप्तियाँ         | ३८१               | १६४.०             | १८१.६            | २१३.२            |
| सरकारी उद्यमों का निवल अंशदान | २४.६              | ६४.३              | ८५.५             | ११६.७            |
| व्याज प्राप्तियाँ तथा अन्य    | २६.६              | २०४.०             | २६४.३            | ३८३.३            |
| सहायक अनुदान                  | २५.४              | ३६७.२             | ४४७.७            | ८०५.८            |
| कुल कर-इतर आय                 | ११५.३             | ८२६.५             | १००९.१           | १४२२.३           |

स्रोत: भारतीय रिजर्व बैंक की विज्ञप्तियाँ

## सरकारी उद्यम

## (Public Enterprises)

अन्य देशों के समान ही इस देश में भी, कुछ उद्यम सदा से ही राज्य द्वारा अधिग्रहित तथा संचालित रहे हैं। इनमें डाक व तार, मुद्रा व टंकसात और राष्ट्रीयकरण के बाद से रेलवे सम्मिलित हैं। राज्यों द्वारा संचालित कुछ अन्य उद्यम इस प्रकार हैं—वन, अपीम, सिंचाई, विकास (development) ने अर्थव्यवस्था में सरकारी क्षेत्र (public sector) के विस्तार को आवश्यक बना दिया है और सरकार समय-समय पर इस सम्बन्ध में अपनी नीति पर पुनर्विचार करती रही।

## कर-इतर आय के स्रोत—सरकारी उद्यम (Non-Tax Revenues—Public Enterprises)

भारत में कर-इतर आय के स्रोतों का महत्व दिनोंदिन बढ़ता जा रहा है। भारतीय पंचवर्षीय योजनाओं के सम्दर्भ में इन स्रोतों का महत्व और बढ़ गया है। सघ राज्य सरकारें, दोनों ही कर-इतर स्रोतों (non-tax sources) से कुछ आय प्राप्त करती हैं। इन स्रोतों में प्रशासनिक प्राप्तियाँ तथा सरकारी उद्यमों के निवल अंशदान (net contribution) सम्मिलित हैं। निम्न तालिका सघ सरकार (Union Government) के कर-इतर स्रोतों का एक आंशिक चित्र प्रस्तुत करती है —

तालिका—१  
संघ सरकार की कर-इतर आय  
(Non-Tax Sources of Central Govt)

(करोड़ रु० में)

| मद                            | १९५०-५१<br>(लेखे) | १९६६-६७<br>(लेखे) | १९६८-६९<br>(बजट) | १९७३-७४<br>(बजट) |
|-------------------------------|-------------------|-------------------|------------------|------------------|
| प्रशासनिक प्राप्तियाँ         | १२५               | ४७९               | ५३०              | १४७              |
| सरकारी उद्यमों के निवल अंशदान | २३२               | ८७३               | १०६६             | ३६०१०            |
| न्याय प्राप्तियाँ तथा अन्य    | १३०               | ४०३९              | ४७८४             | ७३१००            |
| कुल कर-इतर आय                 | ४८६               | ५३९१              | ६३९०             | ११४५८            |

(स्रोत भारतीय रिजर्व बैंक की विज्ञप्तियाँ)

हमारे कुछ वर्षों में गघ सरकार की कर-इतर आय के स्रोतों में होने वाली आय का अनुमान निम्न तालिका की सहायता से लगाया जा सकता है—



सामाजिक कार्यों के लिए सरकार की वित्तीय आवश्यकताओं को देखते हुए सामान्य राजस्व के लिए ढाक व तार की बैगियों के उपयोग से बचा नहीं सकता। अपनी राजस्व की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए सरकार ने भी भारी प्रत्यक्ष कर लगाये हैं, उनका सन्तुलन बनाये रखने के लिए भी यह परीक्षा कर आवश्यक है।

सन् १९५६-६० में, सामान्य राजस्व में इस विभाग का निवल अंशदान ५ करोड़ ६० लाख था। इसके पश्चात् कुछ नई व्यवस्थाओं के कारण यह अंशदान घट गया। सन् १९७१-७२ के बजट-प्रस्तावों में इसकी अनुमानित आय १५.४२ करोड़ ६० थी।

### मुद्रा तथा टकसाल (Currency and Mint) -

समाज के लिए म्थित मुद्रा की व्यवस्था करना सरकार का एक महत्वपूर्ण कर्तव्य है। चूँकि मुद्रा का एक बड़ा भाग प्रतीक सिक्कों (token coins) के रूप में होता है अतः इस प्रक्रिया में सरकार लाभ कमा लेती है। प्रामाणिक सिक्के (standard coins) आजकल वही चलन में नहीं हैं अतः कागजी मुद्रा तथा प्रतीक सिक्कों को जारी करने से राज्य को प्राप्त हो जाती है।

भारत में, मुद्रा से प्राप्त होने वाली आय में ये सर्व सम्मिलित हैं : रिजर्व बैंक के निवल लाभ, जो कि अब एक सरकारी उद्यम है, नोटों (currency notes) को छापने से होने वाली प्राप्तियाँ (receipts) और प्रतीक सिक्कों से होने वाले लाभ। रिजर्व बैंक के लाभों में वृद्धि हो रही है और इस खाते से सामान्य राजस्व में किया जाने वाला अंशदान भी बराबर बढ़ रहा है। भारत में सम्पूर्ण ढलाई (coinage) प्रतीक सिक्कों की ही होती है और इस कारण टकसाल आय का एक लाभदायक स्रोत बन गई है। वर्तमान व्यवस्थाओं के अनुसार, भारत में सिक्का-ढलाई के समस्त लाभ उचित खाते (suspense account) में जमा किये जाते हैं और उसमें से एक निश्चित धनराशि प्रतिवर्ष सामान्य राजस्व (general revenue) में स्थानान्तरित कर दी जाती है। स्थानान्तरित की जाने वाली इस धनराशि की मात्रा उचित खाते की स्थिति के अनुसार बदलती रहती है।

मुद्रा तथा टकसाल से होने वाली आय में पिछले कुछ वर्षों में लगातार वृद्धि होती रही है। मुद्रा चलन में (currency circulation) का विस्तार इसका मुख्य कारण रहा है। गण गृहयुद्ध वर्षों में मुद्रा तथा टकसाल में प्राप्त आय का अनुदान निम्न तालिका की सहायता से लगाया जा सकता है —

#### द्वितीय वर्ष

१९६५-६६

१९६६-६६

१९७०-७३

१९७३-७४ (बजट)

आय (करोड़ ६० में)

६३६

८५४

१४६६

१५४५

### सिंचाई (Irrigation)

भारत एक कृषि-प्रधान देश है अतः उसके लिए सिंचाई का महत्व बिल्कुल स्पष्ट है। हमारे देश में सिंचाई सुविधाओं की अधिपति व्यवस्था राज्य द्वारा ही की जाती है। सिंचाई योजनाओं तथा तत्सम्बन्धी निर्माण-कार्यों में शुरू में इतना अधिक निवेश करना पड़ता है, और सिंचाई व्यवस्थाओं के सभ्यतन तथा उनके रख-रखाव का कार्य इतना विशाल होता है कि केवल सरकार ही ऐसी प्रयोजनाओं का निर्माण तथा प्रबन्ध कर सकती है। इस प्रकार, हमारे देश में सिंचाई सुविधाओं का विस्तार एक मुख्य सरकारी उद्यम बन गया है।

ब्रिटिश काल में, तत्कालीन प्रान्तों (provinces) ने कुछ सिंचाई सुविधाओं की व्यवस्था की थी और पंजाब तथा यू० पी० में नहरों के निर्माण की दिशा में ठोस कार्य किया था। परन्तु देश की कुल आवश्यकताओं को देखते हुए, प्रदान की जाने वाली ये सिंचाई सुविधाएँ थोड़ी थी। स्वतन्त्रता में पूर्व, कुल बोरे हुए क्षेत्र के केवल १५ प्रतिशत भाग पर ही सरकार द्वारा सिंचाई की

है कि कौन-कौन से उद्योग सरकारी क्षेत्र में रहने चाहिए और कौन से गैर सरकारी क्षेत्र (private sector) में। इस सम्बन्ध में वर्तमान नीति सन् १९५६ के औद्योगिक नीति सम्बन्धी प्रस्ताव द्वारा निर्धारित की गई है। इस प्रस्ताव के अनुसार उद्योगों को तीन श्रेणियों में विभाजित किया गया है। प्रथम श्रेणी में १७ उद्योग आते हैं जिनके भावी विकास का पूर्ण उत्तरदायित्व राज्य पर ही है। इन उद्योगों (industries) में कुछ महत्वपूर्ण उद्योग हैं—अस्त्र-शस्त्र तथा गोला बारूद और अन्य प्रतिरक्षा सम्बन्धी उद्योग जणू-शक्ति, रेल यातायात, लोहा व इस्पात, खनिज तेल तथा बिजली आदि। दूसरी श्रेणी में १२ उद्योग आते हैं जिनमें खानें, मशीनी औजार, रसायन तथा प्रति जीवाणु (antibiotics) उद्योग सम्मिलित हैं। इन उद्योगों में नई इकाइयों का श्रीगणेश तो राज्य की ओर से किया जाता है किन्तु निजी उद्यम भी उनमें हाथ बटा सकते हैं और उनका विकास कर सकते हैं। तीसरी श्रेणी में शेष सब उद्योग रखे गये हैं जिनका विकास मुख्यतः निजी अथवा गैर-सरकारी क्षेत्र द्वारा ही किया जाता है। किन्तु इन उद्योगों को भी विभिन्न प्रकार से राज्य सहायता प्राप्त होगी है। इस प्रकार, राज्य ने अपनी औद्योगिक क्रियाओं के क्षेत्र का काफी विस्तार कर लिया है और इस क्षेत्र से प्राप्त होने वाली सरकारी आय में तेजी से वृद्धि हो रही है।

### डाक व तार (Post and Telegraph) .

यद्यपि डाक व तार विभाग वाणिज्यिक आधार पर काम करता है। किन्तु फिर भी, रेलवे वित्त की तरह से इसके वित्त को केन्द्र सरकार के सामान्य राजस्व से पृथक् नहीं किया गया है। काफी समय पूर्व ही सरकार ने यह निश्चय किया था कि 'यदि यह विभाग (department) निर्धनो तथा धनिकों की समान रूप से सेवा करता है और देश के आर्थिक विकास में अपना योग देता है, अतः इस पर यह बोझ नहीं डाला जाना चाहिए कि यह सामान्य राजस्व (general revenues) में अपना कोई अंशदान दे। अतः इस विभाग के कार्य-संचालन में जो भी बचत या हानि होती है वह सामान्य राजस्व में डाल दी जाती है।

युद्धकाल में, सरकार ने इस विभाग द्वारा अतिरिक्त आय में वृद्धि की सम्भावनाओं को कार्यरूप में परिणत किया। फलतः दिसम्बर सन् १९४० में डाक व तार की दरें बढ़ा दी गईं और यह निश्चय किया गया कि दरों में वृद्धि से जो बढ़ी हुई प्राप्तियाँ उपलब्ध होगी उन्हें प्रतिवर्ष अलग किया जायेगा और वे सब की सब सामान्य राजस्व में स्थानान्तरित कर दी जायेंगी। बाद में, दरों में और वृद्धि की गई, फलतः सामान्य राजस्व में उनका अंशदान भी बढ़ा। युद्धकाल में, विभाग की लगभग सम्पूर्ण बेसी (surplus) सामान्य राजस्व में डाल दी जाती थी। युद्धोत्तर काल में, इन बेसियों का केवल एक निश्चित भाग ही सामान्य राजस्व में डाला जाने लगा और शेष भाग विभाग के पास ही रखा जाने लगा। १ अप्रैल, १९६० से डाक व तार विभाग को भी उसी स्थिति में रख दिया गया है जिसमें कि रेलवे विभाग है। अब यह विभाग भी, रेलवे विभाग के समान ही सामान्य राजस्व में एक निश्चित लाभांश (dividend) प्रदान करता है। लाभांश की दर वर्ष की बीसत ब्याज देण्ड पूँजी (dividend capital at charge) पर बड़ी होती है जो कि रेलवे के लिए समय-समय पर लागू की जाती है। बेसी का शेष भाग विभाग द्वारा ही रख लिया जाता है जिनका उपयोग वह अपनी आरक्षण निधियों को विशेष रूप से पुनर्नवन आरक्षण निधि (renewal reserve fund) को शक्तिशाली बनाने में करता है।

सरकार ने डाक व तार सेवाओं के एकाधिकार (monopoly) का उपयोग सामान्य बजट (general budget) की आय-वृद्धि के लिए किया। इस खेत की आय बढ़ाने के उद्देश्य से प्रायः इसकी दरों में मजबूतन किये जाते रहे हैं। अन्य खेतों के समान ही इस खेत से भी समय-समय पर आय बढ़ाने का प्रयत्न किया गया है। लोगों ने सरकार की इस नीति की आलोचना की है। कहा जाता है कि डाक व तार एक जनोपयोग सेवा (public utility service) है और इसका मजबूत सरकार को आय प्रदान करने की बजाएँ मजबूत की लाभ पहुँचाने के लिए अधिक होना चाहिए। इससे आय प्राप्त करना तो एक गौण लक्ष्य होना चाहिए और इसी बेसियों (surpluses) का उपयोग इसकी दरों को कम करने तथा ऐसे क्षेत्रों में इस विभाग की सेवाओं का विस्तार करने के लिए किया जाना चाहिए जहाँ कि अभी तक ये नहीं पहुँच सके हैं। परन्तु विभाग तथा

सन् १९५१-५२ में, विद्युत योजनाओं से सभी राज्यों को कुल ३ करोड़ ४० की आय हुई। सन् १९६८-६९ के बजट अनुमानों के अनुसार इस स्रोत से कुल १५ करोड़ ६० प्राप्त होने की आशा थी।

**सड़क व जल परिवहन की योजनाएँ (Road and Water Transport Scheme) :**

द्वितीय विश्वयुद्ध के एकदम पश्चात् राज्य सरकारों ने सड़क परिवहन के क्षेत्र में प्रवेश किया। सड़क परिवहन के राष्ट्रीयकरण की जनता का अधिक समर्थन तो नहीं मिला किन्तु राज्य सरकारें शर्त-शर्त इस दिशा में आगे बढ़ती रही। आजकल विभिन्न राज्यों में सड़क परिवहन (road transport) का एक बड़ा भाग सरकारी क्षेत्र (public sector) में ही है। धन का उपयोग अच्छे वाहनो तथा अच्छी सेवाओं की व्यवस्था करने में किया जाता है। राज्य परिवहन सेवाओं ने बसों के नियमित समय पर छूटने, निर्धारित स्थानों पर रुकने तथा निर्धारित किराये, बैठने की आरामदायक सीटों तथा अन्य सुविधाओं के विषय में जनता को आश्वस्त किया है। नियमित बस स्टैंड बनाये गये हैं और वहाँ यात्रियों के आराम की व्यवस्थाएँ की गई हैं। विभिन्न स्थानों की सेवाओं में अच्छी ताल-मेल बिठाई गई है और विभिन्न स्थानों के लिए जाने वाली बसों की सख्या भी काफी अधिक है। किन्तु अनेक मामलों में दर्द अवश्य बढ़ा ही गई है। इसका आंशिक कारण तो सामान्य कीमतों में होने वाली वृद्धि है और आंशिक कारण यह है कि राष्ट्रीयकरणकृत बस सेवाओं के कर्मचारियों के लिए सेवा की अच्छी शर्तों की व्यवस्था की गई है। राष्ट्रीयकरणकृत बस सेवाओं के बारे में आम शिकायतें यह की जाती हैं कि वाहनो के असावधानी पूर्वक उपयोग के कारण उनमें टूट-फूट बहुत होती है और इनके कर्मचारियों में शिष्टाचार का अभाव होता है। इन सब बातों से राष्ट्रीयकरण के लाभों का कोई स्पष्ट सबूत नहीं मिलता।

सन् १९५१-५२ में सड़क तथा जल परिवहन योजनाओं से सभी राज्यों को कुल १ करोड़ ४० की आय हुई। इन प्राप्तियों में आगे और वृद्धि हुई तथा सन् १९६८-६९ के बजट में इस मद से ६ करोड़ ४० की प्राप्ति की आशा की गई थी।

### पूँजीगत प्राप्तियाँ (Capital Receipts)

जैसा कि आप जानते हैं कि बजट का एक भाग पूँजीगत बजट होता है जिसमें कि प्राप्तियों की मदें राजस्व बजट से पृथक होती हैं। उदाहरण के लिए, राजस्व बजट में प्राप्तियाँ सामान्यतः करो व गैर-करो को स्रोतों (Tax and Non-tax revenue) से प्राप्त होती हैं जबकि पूँजीगत बजट में प्राप्तियाँ सामान्यतः ऋणों से होती हैं। शत कुछ वर्षों में पूँजीगत प्राप्तियों का अनुमान निम्न तालिका से लगाया जा सकता है—

### पूँजीगत प्राप्तियाँ (Capital Receipts)

(करोड़ ४० में)

| मद                       | १९७०-७१ | १९७४-७५ | १९७५-७६<br>(संशोधित) | १९७६-७७<br>(संशोधित) | १९७७-७८<br>(बजट) |
|--------------------------|---------|---------|----------------------|----------------------|------------------|
| ऋणों की अदायगी           | ६२३     | ११८८    | १४५१                 | १५६०                 | १८०३             |
| बाजार ऋण (शुद्ध)         | ४२८     | ५८१     | ४५३                  | ८४६                  | १०००             |
| बाहरी ऋण (शुद्ध)         | ५२६     | ५११     | ६८२                  | ७३४                  | ८६४              |
| अन्य पूँजीगत प्राप्तियाँ | ६४७     | ४९६     | १५१६                 | २०७९                 | २२४५             |
|                          | २५२४    | २७७४    | ४१३०                 | ५२५२                 | ५६४२             |

सुविधाएँ प्रदान की जा सकी थी। स्वतन्त्रता के बाद की अवधि से, इन सुविधाओं का और विस्तार किया गया। पंचवर्षीय योजनाओं के अन्तर्गत बनाई जाने वाली बहु-उद्देशीय नदी बाँटी प्रयोजनाओं (multi-purpose river valley projects) द्वारा इस दिशा में बहुत कार्य किया गया है।

सिंचाई की दरें सभी राज्यों में अलग-अलग हैं। इसकी दरें कई तत्त्वों पर आधारित होती हैं जैसे स्रोत का क्षेत्र, उगाई जाने वाली फसल की किस्म, उपयोग किये गये जल की मात्रा तथा निर्माण-कार्यों की लागत। इसकी दरों का निर्धारण इस प्रकार किया जाना चाहिए कि वे किसानों के लिये तो उचित एवं व्यापपूर्ण हों और संचालन व्यय तथा पूँजी के व्यय की पूर्ति के लिये सरकार को संश्लेष आय भी प्रदान करें। योजना आयोग (planning commission) ने ऐसी जमीन पर समुन्नति कर (betterment tax) लागू करने की सिफारिश की जिन्हें सिंचाई सुविधाओं ने लाभ पहुँचता है। आयोग ने नये निर्माण-कार्यों की ऊँची लागत, उनके रख-रखाव के बढ़ते हुए व्यय तथा कृषि-मूल्यों की वृद्धि को देखते हुए सिंचाई की दरें भी बढ़ाने की सिफारिश की। ऐसे समुन्नति कर कुछ राज्यों में लागू किये गये और सिंचाई की दरों में भी वृद्धि की गई। तथापि, जनता की ओर से ऐसे करों का जो विरोध हुआ है, उससे इन करों को लागू करने का काम कुछ धीमा पड़ गया है।

इस स्रोत के राज्यों को होने वाली आय वर्ष के वर्ष बदलती रही है। सन् १९५०-५१ में यह ८ करोड़ ४० थी किन्तु १९५६-५७ में बढ़ कर १० ९० करोड़ ६० हो गई। सन् १९६८-६९ के बजट में इन मद से लगभग १३ करोड़ प्राप्त होने का अनुमान था।

### वन (Forests)

यद्यपि भारत में वनों का पूर्णतः शोषण नहीं किया गया है किन्तु फिर भी सरकार को इस स्रोत से कुछ आय प्राप्त होती है। सरकार को वनों से कुछ वस्तुएँ मिलती हैं जिनकी बिक्री से उसे आय प्राप्त होती है। ये वस्तुएँ हैं इमारती लकड़ी, ईंधन, बाँस, चारा, घास और कुछ अन्य पदार्थ जैसे की लाख, मोद, बिरोजा (राल), चमड़ा कमाने का सामान तथा औषधियों में काम आने वाली जड़ी-बूटियाँ आदि। यदि वन-साधनों का और विकास किया जाए तो इनसे प्राप्त आय में वृद्धि हो सकती है। वनों से राज्यों को प्राप्त होने वाली आय में अभी हाल के वर्षों में उल्लेखनीय वृद्धि हुई है। सन् १९५१-५२ में, सभी राज्यों को इस स्रोत से प्राप्त होने वाली कुल आय १३ करोड़ ६० थी। सन् १९६६-६७ में, यह बढ़कर ४६ करोड़ ४० हो गई। सन् १९६८-६९ के राज्यों के बजटों के अनुसार, इस स्रोत से कुल ५१ करोड़ ४० प्राप्त होने का अनुमान था। वनों से केन्द्र सरकार को भी कुछ आय प्राप्त होती है। वनों के सुधार तथा विकास की जो योजनाएँ हाल में ली जा रही हैं, उन्हें देखते हुए इन स्रोत से प्राप्त होने वाली आय में और वृद्धि की आशा की जा सकती है।

### विद्युत् योजनाएँ (Electricity Schemes):

अनेक राज्यों में बिजली उद्यमों का राष्ट्रीयकरण कर दिया गया है। उत्तर प्रदेश में, यह प्रक्रिया (process) सन् १९४७ में आरम्भ हुई और मद्रास में सन् १९४९ के बाद में। अन्य राज्यों में भी इनका अनुसरण किया। इसका कारण सर्वत्र एक ही था और वह यह कि बिजली उद्योग एक जनोपयोगी उद्योग है अतः निजी एकाधिकार (private monopoly) इसके लिए न उचित है, न वांछनीय। इसके कुशल प्रवर्धन तथा सार्वजनिक हित में इनके संचालन की गारन्टी केवल तभी दी जा सकती है जबकि इस पर सरकार का स्वामित्व तथा निदान्यता हो। किन्तु इस हित में ही होगा, ऐसा तो नहीं कहा जा सकता। फिर निजी एकाधिकारी प्रवर्धन के अन्तर्गत भी लाभार्थ की दरें बढ़ती रहती हैं और नाश करने की दृष्टियों, भारतीय बिजली पर अधिनियम के अन्तर्गत, राज्य द्वारा नियन्त्रित की जाती है। इस प्रकार, यद्यपि बिजली उद्यम एकाधिकारी होते हैं, फिर भी वे उपभोक्ताओं का शोषण (exploitation) नहीं कर सकते। अतः राज्य सरकारों के साधनों का उपयोग पुराने उद्यमों को अपने हाथ में ले लेने के बजाए नये उद्यमों की स्थापना में अधिक अच्छी प्रणाली किया जा सकता है।

## भारत में कृषि कराधान (Agriculture Taxation in India)

सन् १९६७ के प्रारम्भ से ही, अनेक राज्य सरकारों ने भू-राजस्व या मालगुजारी (land revenue) को पूर्णतया अथवा अंशतया या तो समाप्त कर दिया है अथवा वे इस प्रकार का पग उठाने के बारे में गम्भीरता से विचार करती रही हैं। एक समय ऐसा भी आया है, जबकि योजना आयोग तथा साथ ही अर्थशास्त्रियों ने कृषि पर अनिरीक्त कराधान (additional taxation) के सम्बन्ध में अनेक प्रस्ताव प्रस्तुत किये हैं। तृतीय पञ्चवर्षीय योजना के निर्माण के समय, दूरदर्शी योजना विभाग (planning division) ने यह सुझाव दिया था कि भू-राजस्व पर एक आरोही अधिभार (progressive surcharge) तथा वाणिज्यिक फसलों वाले क्षेत्र पर अधिभार लगाया जाए। कुछ लोगों ने यह भी सुझाव दिया कि वर्तमान भूमि कर (land tax) के स्थान पर कृषि आय पर कर लगाया जाए। इस प्रकार, आर्थिक विकास के सदर्भ में कृषि कराधान के सम्पूर्ण प्रश्न पर गम्भीर विचार होता रहा है।

### विकासशील अर्थव्यवस्था के लिए कृषि कराधान की महत्ता (Importance of Agricultural Taxation for a Developing Economy)

भारत जैसे देश की विकासशील अर्थव्यवस्था में, अर्थव्यवस्था के विभिन्न क्षेत्रों में कृषि को सबसे महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त है फलतः, कृषि से यह आशा की जा सकती है कि वह आर्थिक विकास की लागत का एक ठोस भाग वहन करेगी। अपने आर्थिक विकास की वित्तीय व्यवस्था के लिए कृषि पर भारी कराधान लगभग अनन्य कराधान (exclusive taxation) लगाकर रूस और जापान ने ऐतिहासिक मिशालें कायम की हैं। भारतीय योजना निर्माता तथा साथ ही साथ भारतीय अर्थशास्त्री, जिनसे कि अधिकांश सभी आर्थिक व्यवस्था के स्पष्ट प्रशंसक रहे हैं, निश्चित ही यह पक्षद करेंगे कि भारतीय कृषि आर्थिक विकास के भार का अपेक्षाकृत अधिन भार वहन करे।

यह बात सर्व विदित है कि विकास की प्रक्रिया के मध्य कृषि ही अर्थव्यवस्था के श्रेष्ठ भाग को अधिकाधिक मात्रा में खाद्यान्न तथा वस्त्रा माल प्रदान करती है। उत्पादन तथा बाजार में बिकने योग्य माल में वृद्धि करनी होती है ताकि गैर-कृषि क्षेत्र की आवश्यकताओं को पूरा किया जा सके और साथ ही, देश की मानव शक्ति के बढ़ते हुए अनुपात को कम किया जा सके। एक विनसित अर्थव्यवस्था (developed economy) के अन्तर्गत, आर्थिक प्रेरणाएँ (economic

### कुछ चुने हुए संदर्भ ग्रन्थ

1. R N. Bhargava : *The Theory and Working of Union Finance in India*, Chapter XV.
2. R.N. Bhargava : *Indian Public Finances*, Chapter VI
3. Third Five Year Plan, pp. 94-97 and 100-103
4. Taxation Enquiry Commission, *Report*. Vol. I, Chaps. IX and X.

### UNIVERSITY QUESTIONS :

- १ भारत सरकार की कर-इतर आय की प्रमुख प्रवृत्तियों का संक्षेप में वर्णन कीजिये ।  
Describe in brief the non-tax revenue Government of India.
- २ निम्नलिखित पर टिप्पणियाँ लिखिये :  
( i ) कर-इतर आय के स्रोत ।  
( ii ) पूँजीगत प्राप्तियाँ ।

उनके द्वारा प्राथमिकता (preference) के अनुसार छोटी गई विभिन्न वस्तुओं की सन्तुष्टि (satisfaction) में वितरित करके उनके बन्धाण की मात्रा अधिकतम की जानी चाहिए; साथ ही, बन्धाण की हानि न्यूनतम होनी चाहिए। सीमान्त आय की उपयोगिता के घटने में विश्वास करके, (अर्थात् यह कि अनिरीक्त आय की उपयोगिता उसी प्रकार घटती है जिस प्रकार कि उपभोग की जाने वाली किसी भी वस्तु की प्रत्येक अगली इकाई की उपयोगिता घटती है, एगवर्थ इस निष्कर्ष पर पहुँचे कि कल्याण अधिकतम तभी होता है जबकि सीमान्त उपयोगिता (marginal utilities) समान हो, अर्थात् जब सभी व्यक्तियों की आय समान हो। अतः ऐगवर्थ के इस विश्लेषण (analysis) के अनुसार यदि समान सीमान्त त्याग के आधार पर कराधान को लागू किया जाय तो उसका परिणाम समुदाय (Community) अधिकतम कल्याण के रूप में ही सामने आयेगा।

पीगू (Pigou) इससे भी एक बंदम और आगे बढ़े। उन्होंने कहा कि न्यूनतम समस्त-त्याग (least aggregate sacrifice) का अधिकतम समस्त कल्याण (maximum aggregate welfare) की विचारधारा से सम्बन्ध है। उन्होंने इसमें से प्रथम का तर्क सगत समर्पण किया क्योंकि प्रथम विचारधारा द्वितीय विचारधारा के उद्देश्य की पूर्ति करती है। पीगू का कहना था कि "इस विषय में सामान्यरूप से सहमति पाई जाती है कि सरकार की सभी क्रियाओं का संचालन इस उद्देश्य से किया जाना चाहिए कि उससे सभी नागरिकों के कल्याण में अधिकतम सम्भव मात्रा में वृद्धि हो" "जहाँ तक राजनैतिक सिद्धान्त का सम्बन्ध है, यह बात सर्वत्र स्वीकार की जाती है कि सरकार का उचित लक्ष्य (goal) अधिकतम समस्त कल्याण ही होना चाहिए" "कराधान के विभिन्न क्षेत्र में यह सामान्य सिद्धान्त न्यूनतम त्याग (least sacrifice) के सिद्धान्त के ही अनुरूप है। मुझे इसी मान्यता की प्रेरणा प्रत्यक्षतः "अन्तर्ज्ञान में ही किसी प्रतीत होती है।"<sup>12</sup> इससे स्पष्ट है कि पीगू के अनुसार, प्रत्येक सरकार का यह एक नैतिक कर्तव्य होता है कि वह जनता के अधिकतम कल्याण के लिए प्रयत्न करे। यदि वह ऐसा करती है तो उसे एक ऐसी कर-मदति अपनानी होगी जिसका उद्देश्य न्यूनतम समस्त त्याग (least aggregate sacrifice) हो क्योंकि करो की अन्य कोई भी पद्धति अधिकतम कल्याण को कम कर देगी।

इसके पश्चात् पीगू ने कराधान के अन्तिम सिद्धान्तों के रूप में न्यूनतम समस्त त्याग की समान त्याग (equal sacrifice) के साथ तुलना की। सिजविक (Sidgwick) तथा मार्शल (Marshall) ने समान त्याग का समर्थन किया—अर्थात् यह कि एक से तथा एक ही परिस्थितियों में रहने वाले व्यक्तियों के साथ एक समान व्यवहार किया जाना चाहिए जिसमें कि वे कराधान (taxation) के परिणामस्वरूप समान मात्रा में त्याग का अनुभव करें। परन्तु पीगू ने कहा कि "एक से तथा एक ही परिस्थितियों में रहने वाले व्यक्तियों से समान त्याग का अर्थ 'सभी व्यक्तियों से समान त्याग' से विस्तृत भिन्न है।"<sup>13</sup> समता के सिद्धान्त (principle of equity) के रूप में समान त्याग की विचारधारा का मूलभूत दोष यह है कि यह सिद्धान्त इस बात का आश्वासन नहीं दे सकता कि सभी व्यक्तियों को समान शुद्ध सन्तुष्टियाँ (equal net satisfactions) प्राप्त होंगी। अन्य शब्दों में, समान त्याग के सिद्धान्त के त्याग का अर्थ यह हो सकता है कि कराधान प्रत्येक व्यक्ति से समान त्याग कराये, परन्तु यह आवश्यक नहीं है कि इसका अर्थ यह हो कि करो के लगने के पश्चात् सभी व्यक्तियों को शुद्ध तुष्टियों की समान मात्रा प्राप्त होगी। अतः पीगू ने सिजविक के समान त्याग के मथता सिद्धान्त को अस्वीकार कर दिया और कहा कि न्यूनतम

12 Pigou *A Study in Public Finance*, III Edition, p 43 There is general agreement that all of a government's activity should be regulated with a view to promoting, in the highest possible degree the welfare of its citizens so far as political theory is concerned, maximum aggregate welfare is everywhere accepted as the right goal of government. In the special field of taxation this general principle is identical with the principle of least sacrifice Its validity appears to me to be given directly by intuition "

13 Pigou *op. cit.*, p 44. "Equal sacrifice among similar and similarly situated persons is an entirely different thing from equal sacrifice among all persons "

incentives), जो कि उद्योग व व्यापार में समान रूप से लागू होती है, कृषि बेरी (agricultural surplus) की वृद्धि में सहायक होती है, वशर्त कि औद्योगिक प्रगति की वृद्धि में उनकी सहायता की अपेक्षा की जाए। परन्तु एक विकसितोन्मुख अर्थव्यवस्था (developing economy) में, जहाँ कि केवल गुजारे लायक ही खेती होती है, आमतौर पर आर्थिक प्रेरणाएँ कार्यशील नहीं होती। उदाहरण के लिये, यह हो सकता है कि तीव्र गति से औद्योगिक विकास के परिणामस्वरूप खाद्यान्नों तथा कृषि सम्बन्धी कच्चे माल की कमी हो जाए और उससे कीमते ऊपर चली जाएँ, परन्तु कीमतों में होने वाली वृद्धि से उत्पादन तथा सभरण (supply) में सदा ही वृद्धि हो जाती हो, ऐसी बात नहीं है, वस्तुतः कीमतों की वृद्धि से उत्पादन में कमी हो जाने की ही सम्भावना है। अतः यह सुझाव दिया जाता है कि कराधान ने द्वारा कृषि बाजार में बिकने जाने वाले माल की देशी में वृद्धि की जानी चाहिये। प्रो० कॅल्डोर ने इस विचार को निम्न शब्दों में स्पष्ट किया है “कृषि के कराधान को आर्थिक विकास की रीति तीव्र करने में बड़ा नाशुक योगदान करना होता है क्योंकि कृषि क्षेत्र में वे केवल अनिवार्य कर ही होते हैं जिनके द्वारा आर्थिक विकास के लिए वृद्धि की पूर्ति में वृद्धि की जाती है।”<sup>1</sup> इस प्रकार, यह स्पष्ट है कि कृषि कराधान में वृद्धि की द्वा आभास पर सिकारिश की जाती है तथा उनको न्यायोचित सिद्ध किया जाता है कि ऐसा करने में कृषि क्षेत्र से बाजार में बिकने के लिये प्राप्त होने वाले माल में वृद्धि हो जायेगी।

इसके अलावा एक अन्य कारण भी है जिसके आधार पर कृषि कराधान का सुझाव दिया जाता है। यह सर्वविदित है कि भारत की आर्थिक योजनाओं ने इस बात को आवश्यक बना दिया कि देशी साधनों की अधिकाधिक मात्रा में बलिशील किया जाए। लगभग प्रारम्भ से ही, भारत की पञ्चवर्षीय योजनाओं के क्रियान्वयन को देशी साधनों की अपर्याप्तता के कारण ठेस पहुँचती रही है और वे साधन वर्षों तक घटते ही रहे हैं। पञ्चवर्षीय योजनाओं की वित्तीय व्यवस्था के तिये देशी साधनों (domestic resources) की उपलब्धि की प्रथम योजना में ६० प्रतिशत, द्वितीय योजनाओं में ७५ प्रतिशत और तृतीय योजना में ९३ प्रतिशत रही है। सरकार पर्याप्त मात्रा में देशी साधन प्राप्त करने में क्यों असफल रही, इसका एक कारण यह है कि इसने कृषि क्षेत्र से वृद्धि का प्रभावपूर्ण रीति से दोहन नहीं किया है। यह तर्क आमतौर पर प्रस्तुत किया जाता है कि सरकार ने जहाँ कृषि में अधिकाधिक मात्रा में बड़ी-बड़ी धनराशियाँ निवेश की हैं, साथ ही साथ उसने यह प्रयत्न नहीं किया कि किसानों की आय में होने वाली वृद्धि का एक अच्छा खासा भाग करो के द्वारा ले लिया जाए। उन बड़े किसानों के विषय में तो यह बात विशेष रूप से घटित होनी है जिनकी आय में आर्थिक विकास की प्रक्रिया के परिणामस्वरूप प्रत्यक्ष रूप में वृद्धि हुई है। एक ऐसी अर्थव्यवस्था में जहाँ कि राष्ट्रीय आय का लगभग १० प्रतिशत भाग कृषि से आता हो, निश्चय ही कृषि का कराधान आर्थिक विकास के लिए आवश्यक साधनों की पूर्ति में महत्वपूर्ण भाग अदा करना है।

### कृषि कराधान की वर्तमान स्थिति (Present Position of Agricultural Taxation)

स्पष्ट रूप में, कृषि कराधान में केवल वे कर ही सम्मिलित नहीं किये जाते जो कि किसानों द्वारा प्रत्यक्ष रूप से अदा किये जाते हैं, अपितु वे भी जो कि उनके द्वारा परोक्ष रूप से वहन किये जाते हैं। वस्तुओं के उत्पादन में, किसान प्रत्यक्ष रूप में (directly) भूमिकर (land tax) या भू-राजस्व (land revenue) और कृषि बाय रूप से (indirectly) उत्पादन शुल्क, बिजली कर, आयात कर और मोटर गाड़ी कर, आदि अदा कर सकते हैं। अब हम संक्षेप में इन करों पर विचार करेंगे।

1. Prof. N. Kaldor, "The Role of Taxation on Economic Development" quoted by Dr. Mathew in "Agricultural Taxation and Economic Development", p. 5. "The taxation of agriculture has a critical role to play in the acceleration of economic development since it is only the imposition of compulsory levies in the agricultural sector itself which enlarges the supply of savings for economic development".



## भू-राजस्व या मालगुजारी (Land Revenue) -

परम्परागत रूप में, भू-राजस्व सभी करो से पुराना कर है और वर्तमान में भी यह कृषि भूमि पर लगाया जाने वाला सबसे महत्वपूर्ण कर है। भूमि कर या भू-राजस्व राज्य सरकारी द्वारा ही लगाया तथा संग्रह किया जाता है। भू-राजस्व का निर्धारण करते समय राज्यों ने अनेक आधार अपनाये हैं, उदाहरण के लिए, भूमि कर निवल सम्पत्तियों (net assets) पर हो सकता है अथवा निवल उपज (net produce) के मूल्य पर भी हो सकता है। कुछ राज्यों में, भूमि कर के निर्धारण का कार्य कर-निर्धारण अधिकारियों के निर्णय पर ही छोड़ दिया जाता है। एक समय या जबकि भूमि कर का निर्धारण निश्चित अवधियों के पश्चात् पुनः पुनः किया जाता था परन्तु विगत वर्षों में यह पद्धति समाप्त कर दी है। अतः भूमि कर एक प्रकार से कच्चे एकड़ क्षेत्रफल का कर बन गया। इस कर के द्वारा प्राप्त धनराशि, जो कि सन् १९५१-५२ में ५२ करोड़ रु० थी, बढ़कर सन् १९५८-५९ में ९६ करोड़ रु० और सन् १९६७-६८ में ९९ करोड़ रु० हो गई तथा सन् १९७५-७६ में १७७.६० करोड़ रु० की थी। भू-राजस्व की प्राप्ति में होने वाली इस ठोस वृद्धि का मुख्य कारण यह था कि सरकार ने जमींदारों और मध्यस्थों द्वारा लिया जाने वाला हिस्सा भी स्वयं ले लिया था। किन्तु मुद्रा स्फीति (inflation) के कारण तथा अनेक नये करो के लागू होने एवं उनका विस्तार होने के परिणामस्वरूप, वर्तमान समय में भूमि कर की महत्ता काफी कम हो गई है। निम्न तालिका में दिखाया गया कि पिछले कुछ वर्षों से भूमि कर की महत्ता किस प्रकार कम हुई है :

## तालिका—१

राज्यों के राजस्व में भू-राजस्व का भाग  
(Share of Land Revenue in the State Revenue)

| वर्ष              | भू-राजस्व<br>(करोड़ रु०) | राज्यों के कुल<br>राजस्व में प्रतिशत |
|-------------------|--------------------------|--------------------------------------|
| १९५१-५२           | ५८                       | १२.१                                 |
| १९६०-६१           | ९७                       | ९.६                                  |
| १९६६-६७           | ९०                       | ४.२                                  |
| १९६७-६८ (संशोधित) | ९९                       | ४.०                                  |
| १९७०-७१           | ११२                      | *                                    |
| १९७१-७२           | ९४                       | *                                    |
| १९७२-७३ (बजट)     | १०६                      | १.३                                  |
| १९७३-७४           | १५७.००                   | *                                    |
| १९७४-७५           | १५१.५०                   | २.४                                  |
| १९७५-७६           | १७७.६०                   | *                                    |

स्रोत - भारतीय रिजर्व बैंक की विश्लेषियाँ (बुलेटिन)

जैसा कि पहले ही बताया जा चुका है, भूमि कर शर्त-शर्तः पूर्णतः अथवा अंशतः समाप्त किया जा रहा है।

## कृषि आय-कर (Agricultural Income-Tax)

कृषि आय-कर राज्यों द्वारा लगाया तथा एकत्र किया जाता है। सन् १९३८ में सर्वप्रथम बिहार ने इस कर को लागू किया गया था। वर्तमान समय में त्रिन राज्यों में कृषि आय-कर लगाया

जाता है, वे है . असम, पश्चिमी बंगाल, बिहार उत्तर प्रदेश, राजस्थान, मध्य प्रदेश, उड़ीसा, मैसूर, मद्रास और केरल । इस कर की दरें सामान्य रूप से उन दरों में नीची रही है जो कि शहरी आय-कर पर लागू होती हैं । भारत में इस कर ने सर्वदा ही लघु योगदान किया है, जैसा कि निम्न तालिका से स्पष्ट है :—

तालिका—२  
कृषि आय कर

| वर्ष              | घनराशि<br>(करोड़ रु० में) | राज्यों के राजस्व<br>में प्रतिशत |
|-------------------|---------------------------|----------------------------------|
| १९५१-५२           | ४३                        | ११                               |
| १९६०-६१           | ६५                        | १०                               |
| १९६६-६७           | ११०                       | ०५                               |
| १९६७-६८ (संशोधित) | १०६                       | ०४                               |
| १९७०-७१           | १०५.८                     | *                                |
| १९७१-७२           | ११८.०                     | *                                |
| १९७२-७३ (वजट)     | १३४.०                     | ०३                               |
| १९७४-७५           | १२०.०                     | ०.२                              |
| १९७५-७६           | १२०.०                     | *                                |

स्रोत भारतीय रिजर्व बैंक की विस्तारिता

राज्यों में केवल तीन राज्य ही ऐसे हैं जो कि अपने राजस्व का काफी भाग कृषि आय-कर से प्राप्त करते हैं ।

इन दो प्रत्यक्ष करों के अतिरिक्त, कृषि क्षेत्र में कोई अन्य प्रत्यक्ष कर भी लगाये जाते हैं, जैसे कि धूम्र कर, उपहार कर, आस्ति कर (estate duty) तथा घन कर । भारत में इन करों को कोई महत्ता प्राप्त नहीं हुई है और आने वाले वर्षों में भी ऐसा होने की आशा नहीं है । इसके अतिरिक्त चूंकि इन करों में छूट की सीमायें बहुत ऊँची प्रदान की गई हैं और चूंकि किसानों को कुछ विशेष छूटें या रियायतें भी प्रदान की जाती हैं, अतः स्पष्ट है कि कृषि क्षेत्र से प्राप्त होने वाली राशि अधिक उल्लेखनीय नहीं हो सकती ।

#### परोक्ष कर (Indirect Taxes) :

उन महत्वपूर्ण परोक्ष करों में, जो निम्नानुसार (तथा साथ ही साथ शहरी जनसंख्या पर भी) पड़ते हैं, स्टाम्प और रजिस्ट्रेशन विशेष उल्लेखनीय बड़े जा सकते हैं । इन करों की प्राप्तियाँ काफी ठोस रही हैं । उत्पादन शुल्क (excise duties) केन्द्र सरकार द्वारा लगाये तथा एकत्र किये जाते हैं परन्तु केन्द्रीय उत्पादन शुल्कों की निम्न प्राप्तियों का २० प्रतिशत भाग राज्यों में बाँट दिया जाता है । मदिरा तथा नशीले पदार्थों जैसी कुछ वस्तुओं पर राज्य भी उत्पादन शुल्क लगाते हैं । सामान्य धिरो कर, जो कि द्वितीय विश्व युद्ध से पूर्व सर्वप्रथम मद्रास में लगाया गया था, राज्य के वित्त में अब सर्वाधिक महत्वपूर्ण स्थान पाने की स्थिति में आ गया है । आयकर, मनोरंजन कर, बिजली कर तथा मोटर गाड़ी कर आदि कुछ ऐसे कर बड़े जा सकते हैं जो कि कुछ सीमा तक कृषि जनसंख्या पर पड़ते हैं । परोक्ष करों के सम्बन्ध में एक समस्या यह सामने आती है कि वे श्रमीण तथा शहरी सभी लोगों पर पड़ते हैं और इन दोनों क्षेत्रों के बीच इनकी

\* Figures not available.

बाह्यता (incidence) को विभाजित करने की बौद्धि सही रीति उपलब्ध नहीं है। यदि कभी ऐसी रीति सम्भव हुई तो इन दोनों क्षेत्रों के बीच करो के भार की गणना का कार्य निश्चय ही सरल हो जायेगा।

### भारत में कृषि कराधान का भार (Burden of Agricultural Taxation in India)

अनेक लेखकों—विशेष रूप में बी० पी० गांधी, आई० एस० गुलाटी तथा ई० टी० मैथ्यू—ने पिछले वर्षों में भारत में कृषि कराधान के सकल (gross) तथा साफ़ ही साफ़ निवल भार (net burden) को मापने का प्रयास किया है। प्रो० ई० टी० मैथ्यू के अनुसार<sup>२</sup> सन् १९५५-५६ में कृषि कराधान का प्रति व्यक्ति सकल भार (per capita gross burden) र० १४५२ था जो कि कृषि क्षेत्रों में प्रति व्यक्ति आय का ६ = प्रतिशत था। कृषि कराधान का अनुमानित निवल भार (net burden) (जो कि सकल भार में से विभिन्न मदों पर किये गये सरकारी खर्च के कृषि क्षेत्र में के कुल भाग को घटाकर बचता है) र० ६८८ अथवा कृषि क्षेत्र की प्रति व्यक्ति आय का ३२ प्रतिशत था। दूसरी ओर सन् १९५८-५९ में गैर-कृषि कराधान का प्रति व्यक्ति सकल भार र० ४६ अथवा प्रति व्यक्ति आय का ६२ प्रतिशत था, गैर-कृषि कराधान का प्रति व्यक्ति निवल भार प्रति व्यक्ति आय का ७२ प्रतिशत है। प्रो० मैथ्यू ने कृषि पर लगाये गये पृथक्-पृथक् करो के भार का हिसाब लगाया है और वे इस निष्कर्ष पर पहुँचे हैं कि वे निरपेक्ष (absolute) दृष्टि से, सापेक्ष (relative) दृष्टि से तथा आर्थिक विकास के लिये अतिरिक्त साधनों की आवश्यकता के सम्बन्ध में यह कहा जा सकता है कि भारतीय कृषि पर करो का भार उतना ही पड़ता रहा है जितना कि पड़ना चाहिए।

कृषि कराधान की सकल बाह्यता (gross incidence of agriculture taxation)—डा० बी० पी० गांधी द्वारा कृषि कराधान की कर-बाह्यता तथा कर-भार का काफी विस्तृत एवं स्पष्ट विश्लेषण (analysis) किया गया है।<sup>३</sup> निम्न तालिका में कृषि तथा गैर-कृषि क्षेत्रों के कुल करो की बाह्यता पर प्रकाश डाला गया है —

#### तालिका—३

#### कृषि तथा गैर-कृषि क्षेत्रों की कुछ चुने हुए वर्षों की कुल कर-बाह्यता

(करोड़ रु० में)

| वर्ष    | कृषि-क्षेत्र | गैर-कृषि क्षेत्र |
|---------|--------------|------------------|
| १९५१—५२ | २००          | ४५१              |
| १९६०—६१ | ३६६          | ६२२              |
| १९६२—६३ | ६१६          | १,७५०            |

स्रोत : Dr Ved P Gandhi Tax Burden on Indian Agriculture p 53.

इस तालिका से यह स्पष्ट है सामान्यतः विगत वर्षों में गैर-कृषि क्षेत्र की तुलना में कृषि क्षेत्र कराधान का कम बोझ उठाना रहा है। कृषि पर कराधान के भार के सम्बन्ध में एक

2. E. T. Mathew : *Agricultural Taxation and Economic Development* pp. 26 etc.

3. Dr. Ved P. Gandhi - *The Tax Burden on Indian Agriculture*, Chapters 3-5.

श्रेष्ठ तथा स्पष्ट विचार, चालू बजट व्यय और पूँजीगत व्यय की बाह्यता (incidence) की तुलना करके बनाया जा सकता है। निम्न तालिका चालू बजट व्यय की बाह्यता पर प्रकाश डालती है :—

### तालिका—४

कुछ चुने हुए वर्षों की कर-बाह्यता तथा व्यय-बाह्यता  
(Tax Incidence and Expenditure Incidence for Selected Years)

(करोड़ रु० में)

| वर्ष    | कृषि क्षेत्र   |                | गैर-कृषि क्षेत्र |                |
|---------|----------------|----------------|------------------|----------------|
|         | से प्राप्तियाँ | पर सरकारी व्यय | से प्राप्तियाँ   | पर सरकारी व्यय |
| १९५१-५२ | २००            | ३२५            | ४५०              | ३१५            |
| १९६०-६१ | ३६६            | ७२१            | ६२२              | ६०२            |
| १९६२-६३ | ५०२            | ८२१            | १,३२६            | ६८६            |

स्रोत : Dr Ved P Gandhi . Tax Burden on Indian Agriculture, pp. 53 & 116.

उपर्युक्त तालिका में कर-बाह्यता तथा व्यय-बाह्यता दिखाई गई है। सन् १९५०-५१ में कृषि क्षेत्र में केन्द्र तथा राज्यों को करोड़ के रूप में २०० करोड़ रु० का अशदान किया। यह कृषि पर कराधान का सकल भार (gross burden) था। परन्तु उसी वर्ष में कृषि क्षेत्र को केन्द्र तथा राज्यों से सरकारी व्यय के रूप में ३२५ करोड़ रु० प्राप्त हुए। इसी प्रकार, सन् १९६०-६१ में कृषि क्षेत्र में ३६६ करोड़ रु० का अशदान किया परन्तु केन्द्र तथा राज्यों से सरकारी व्यय के रूप में उसे ७२१ करोड़ रु० प्राप्त हुए। इस प्रकार, कृषि क्षेत्र की ओर से सरकारी धन का निवल प्रवाह (net outflow) जारी है। इसके विपरीत, गैर-कृषि क्षेत्र सरकारी निधियों को उसके मुकाबले काफी बड़े अनुपात में अपना अशदान देता रहा है जो कि उसने सरकारी कोष से प्राप्त किया है।

तालिका न० ४ पूँजीगत बजट के आँकड़े सम्मिलित नहीं हैं। डा० वेद गान्धी के अनुमान के अनुसार, सन् १९६२-६३ में कृषि क्षेत्र में अल्प बचती, निवर्हि निधि अशदानों (Provident Fund Contributions) तथा खुले बाजार बर्जों आदि के रूप में सरकार के पूँजीगत बजट के लिए ७५ करोड़ रु० का अशदान दिया। परन्तु इसी वर्ष में सरकार ने कृषि विकास, सामुदायिक विकास तथा वाद नियन्त्रण आदि पर २५० करोड़ रु० व्यय किये। इस प्रकार, १९६२-६३ के वर्ष में सरकारी कोष से कृषि क्षेत्र की ओर की १७५ करोड़ रु० की धनराशि का निवल प्रवाह हुआ। सन् १९६२-६३ के बारे में जो तथ्य प्रकट हैं वही अन्य वर्षों के विषय में भी सही माना जा सकता है। तब इस विषय में क्या निष्कर्ष निकाला जा सकता है? यही कि कृषि कराधान का भार बहुत बड़ा है और कृषि क्षेत्र देश के आर्थिक विवाह के लिए कम योगदान कर रहा है।

करों की औसत दरें (average tax rates)—अब हम कृषि तथा गैर-कृषि क्षेत्रों पर लगाये जाने वाले करों की औसत दरों पर विचार करेंगे। इस सम्बन्ध में निम्न तालिका आवश्यक जानकारी प्रदान करती है :—

## तालिका—५

कृषि तथा गैर-कृषि क्षेत्रों में करों की औसत दरें

| वर्ष    | कृषि क्षेत्र                  |                                       | गैर-कृषि क्षेत्र              |  |
|---------|-------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------|--|
|         | प्रति व्यक्ति कर<br>(रु० में) | प्रति व्यक्ति आय पर<br>करों का अनुपात | प्रति व्यक्ति कर<br>(रु० में) | प्रति व्यक्ति आय<br>पर करों का<br>अनुपात |
| १९५१-५२ | ८०                            | ३८                                    | ४१.८                          | ६५                                       |
| १९५५-५६ | ९५                            | ५४                                    | ३८.४                          | ८६                                       |
| १९६०-६१ | १३४                           | ५६                                    | ६८.६                          | १३०                                      |

स्रोत : डा० वेद गांधी - Tax Burden on Indian Agriculture, p 56.

उपयुक्त तालिका के अध्ययन से हम इस परिणाम पर पहुँचते हैं कि कृषि तथा गैर-कृषि दोनों ही क्षेत्रों में आमदनियों पर प्रति व्यक्ति कर बढ़ रहे हैं और यह कि दोनों ही क्षेत्रों में प्रति व्यक्ति आय पर करों के अनुपात में आरोही प्रवृत्ति (progressive tendency) दिखाई देती है अर्थात् कृषि क्षेत्र में यह अनुपात ३८ से बढ़कर ५६ प्रतिशत और गैर-कृषि क्षेत्र में ६५ से बढ़कर १३० प्रतिशत हो गया है। परन्तु हमारे दृष्टिकोण से सबसे महत्वपूर्ण तथ्य यह है कि कृषि क्षेत्र ने अपनी आय का लगभग ५ प्रतिशत भाग बसुंधा के रूप में दिया है जो कि गैर-कृषि क्षेत्र आय अशुद्धा में दी गई आय के अनुपात के आधे से भी कम है।

करों की सीमान्त दरें (marginal tax rates)—एक दृष्टि से, करों की औसत दरों के मुकाबले उसकी सीमान्त दरें काफी अधिक महत्वपूर्ण हैं।<sup>१</sup> डा० वेद गांधी के अनुमान के अनुसार, सन् १९५०-५१ तथा १९६०-६१ के बीच की अवधि में कृषि क्षेत्र को प्राप्त होने वाली अतिरिक्त आय (additional income) १,७१७ करोड़ रु० थी परन्तु अतिरिक्त कराधान की मात्रा १६८ करोड़ रु० थी, अर्थात् कराधान की सीमान्त दर ११.५ प्रतिशत थी। दूसरी ओर इसी अवधि के बीच, गैर-कृषि क्षेत्र की अतिरिक्त आय २,४२० करोड़ रु० थी और अतिरिक्त कराधान ४६९ करोड़ रु० था, अर्थात् कराधान की सीमान्त दर २०.६ प्रतिशत थी। इस प्रकार स्पष्ट है कि कृषि क्षेत्र के मुकाबले गैर-कृषि क्षेत्र के कराधान की सीमान्त दर लगभग दुगुनी है। इसका परिणाम यह हुआ है कि योजनाबद्ध आर्थिक विकास की वित्तीय व्यवस्था के लिए विगत वर्षों में जो अतिरिक्त कर लगाये गये हैं उसका वीर्य मुख्यतः गैर-कृषि क्षेत्र द्वारा ही उठाया गया है।

कृषि तथा गैर-कृषि दोनों ही क्षेत्रों में उच्च तथा निम्न आय वाले वर्गों के सीमान्त कर-भारों के बीच डा० वेद गांधी द्वारा बड़ी ही सचिकर तुलना की गई है। जैसा कि अभी पिछले पद्यांश में बताया गया है, कृषि क्षेत्र में कराधान की सीमान्त दर ११.५ प्रतिशत है, परन्तु उच्च वर्गों पर सीमान्त भार केवल ७ प्रतिशत ही है। इसका अर्थ है कि निम्न आय वाले वर्गों का सीमान्त भार अनिवार्यतः ही ऊँचा, सम्भवतः १२ या १३ प्रतिशत होगा। इसी प्रकार, गैर-कृषि क्षेत्र में, कराधान का सीमान्त भार २०.६ प्रतिशत है, परन्तु उच्च आय वाले वर्गों द्वारा जो सीमान्त भार वहन किया जाता है वह १३ प्रतिशत है। इसका अर्थ है कि गैर-कृषि क्षेत्र में निम्न आय वाले वर्गों को २३ से २४ प्रतिशत तक का सीमान्त भार वहन करने के लिए छोड़ दिया गया है।

4. करों की सीमान्त दर =  $\frac{\text{एक निश्चित अवधि में अतिरिक्त कराधान}}{\text{एक निश्चित अवधि में अतिरिक्त आय}}$

नीचे दी हुई तालिका न० ६ में करो को कुल आमदनियों के प्रतिशत के रूप में दिखाया गया है। इस तालिका में हमें ग्रामीण तथा शहरी क्षेत्रों पर पड़ने वाले कर-भार की बाह्यता की ठीक-ठीक तुलना करने में भी सहायता मिलती है।

तालिका—६  
कुल आमदनियों के प्रतिशत के रूप में कर

| वार्षिक परिवार आय | १२ रु० से ६१२ रु० तक | ६१२ रु० से १,२०० रु० तक | १,२१२ रु० से १,८०० रु० तक | १,८१२ रु० से ३,००० रु० तक | ३,००० रु० से ५,००० रु० तक | ५,००० रु० से नीचे औसत व्यय |
|-------------------|----------------------|-------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|----------------------------|
| ग्रामीण शहरी      | ३२<br>३०             | ४१<br>४४                | ४५<br>५१                  | ५०<br>५१                  | ६६<br>६८                  | ४६<br>७२                   |

स्रोत सत्य साची Economic and Political Weekly, May 25, 1968.

यदि हम ग्रामीण तथा शहरी परिवारों की कर बाह्यता की तुलना करें, तो स्पष्ट एवं समता के आधार पर ३,००० रु० से कम वार्षिक आय वाले ग्रामीण परिवारों के कर-भार में केवल थोड़ी-सी वृद्धि को ही न्यायोचित ठहराया जा सकता है। परन्तु ३,००० रु० से अधिक वार्षिक आय वाले ग्रामीण परिवारों के लिए अतिरिक्त कराधान का पक्ष काफी हद है, क्योंकि वे अपनी आय का केवल ६.६ प्रतिशत करों के रूप में दे देते हैं जबकि शहरी परिवार अपनी आय का ६.८ प्रतिशत आय करों के रूप में दे रहे हैं। यदि हम ग्रामीण तथा शहरी क्षेत्रों में ५,००० रु० से अधिक वार्षिक आय वाले परिवारों पर विचार करें तो हम पायेंगे कि ग्रामीण परिवारों पर कर का भार काफी कम है। इसका कारण यह है कि (क) व्यक्तिगत आय कर जो कि शहरी आमदनियों पर पड़ता है, अत्यधिक आरोही होता है, और (ख) ग्रामीण परिवार कृषि आय-कर से प्रायः इसलिये बच जाते हैं क्योंकि या तो यह लगाया ही नहीं जाता है और यदि लगाया जाता है तो अधिकांशतः सागानी पर लगाया जाता है। अतः समता एवं न्याय के आधार पर, ३,००० रु० से ऊँची आय वाले ग्रामीण परिवारों पर अतिरिक्त कराधान के पक्ष में तर्क प्रस्तुत किये जा सकते हैं —

भारत में कृषि कराधान के भार के सम्बन्ध में उभर किये गये वाद-विवाद से हम निम्न निष्कर्ष निकाल सकते हैं —

- (क) सामान्य रूप से, गैर-कृषि क्षेत्र के मुकाबले कृषि क्षेत्र करों का बहुत कम भार वहन करता है;
- (ख) दोनों ही क्षेत्रों में निम्न वर्गों की तुलना में उच्च वर्गों के लोग करों का काफी कम भार वहन करते हैं, और
- (ग) कृषि कराधान में वृद्धि की काफी गुंजाइश है, विशेष रूप से आय के अपेक्षाकृत उच्च वर्गों पर।

क्या भारत में कृषि धर कम कर लगाये गये हैं ?

(Is Agriculture Undertaxed in India ?)

कृषि कराधान के भार की समीक्षा पर विचार करते समय पहले ही इस निष्कर्ष पर पहुँच चुके हैं कि कृषि करों का अपेक्षाकृत कम भार वहन करती है जबकि कृषि क्षेत्र में अतिरिक्त कराधान की अपर्याप्त गुंजाइश मौजूद है। अब हम इसी बात पर और विस्तार से विचार करेंगे।

विषय के लगभग सभी लेखक इस बात पर सहमत प्रतीत होते हैं कि निरपेक्ष (absolute) रूप में, कृषि पर लगाये गये कर अपर्याप्त है। इस बात के समर्थन में अनेक तथ्य प्रस्तुत किये जाते हैं। सर्वप्रथम, कृषि पर लगाये गये प्रत्यक्ष कर, उदाहरणतः भू-राजस्व तथा कृषि आय-कर सन् १९५०-५१ से ही लगभग स्थिर रहे हैं अर्थात् कृषि से होने वाली आय के २ प्रतिशत से भी कम रहे हैं। दूसरे, यह देखा गया है कि कृषि क्षेत्र के वार्षिक कल्याण का अपरिष्कृत सूचकांक (crude index) तो बढ़ता रहा है किन्तु कृषि करो से होने वाली प्राप्ति उतनी मात्रा में नहीं बढ़ी है। तीसरे, थोड़े से लोगों के हाथों में भूमि का अत्यधिक केन्द्रीयकरण हो गया है और विगत वर्षों में यह प्रवृत्ति और भी बढ़ती रही है। उदाहरण के लिए, लगभग आधे भूमिधारियों (land holders) के पास केवल ६ प्रतिशत भूमि है, दूसरी ओर, आधी प्रतिशत से भी कम भू-स्वामियों के पास कुल भूमि का ११ प्रतिशत से भी अधिक भाग है। अपेक्षाकृत धनिक वर्ग के कृषक कर का कम भार वहन कर रहे हैं कि वे भूमि कर अदा करते हैं जो कि आनुपातिक (proportional) होता है, जहाँ तक कृषि आय-कर का सवाल है, उन्हें देना भी पड़ सकता है और नहीं भी। अन्त में, अनुभववाधित अध्ययनों (empirical studies) से यह प्रबल हुआ है कि बहुसंख्यक किसानों की आय का स्तर नीचा होने के बावजूद, उनका एक खासा अनुपात अपनी आय का कुछ भाग बचाता ही है। इसके अतिरिक्त, ग्रामीण परिवारों के उपभोग व्यय का एक बड़ा प्रतिशत—राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण (National Sample Survey) के अनुसार १० ३६ प्रतिशत—जीवन-निर्वाह के अलावा किये जाने वाले ऐसे खर्चों में लग जाता है जैसे कि सस्कारों व समारोहों में तथा नशीले पदार्थों एवं मनोरंजनों आदि पर। ये सभी तथ्य इसी बात की ओर स्पष्ट संकेत करते हैं कि निरपेक्षता रूप में, भारतीय कृषि पर लगाये गये कर अपर्याप्त हैं और उस पर अधिक कर लगाये जाने की आवश्यकता है।

यही नहीं, सापेक्ष दृष्टि से (in a relative sense), अर्थात् गैर-कृषि क्षेत्र के सदस्यों में, भी कृषि क्षेत्र पर कम कर लगाये गये हैं। जहाँ तक सबल व निवल बाहुल्यता का और करो की औसत व सीमान्त दरों का सम्बन्ध है, हम इन दोनों ही क्षेत्रों द्वारा वहन किये जाने वाले भार की तुलना कर चुके हैं। हम बतला चुके हैं कि सापेक्ष रूप में, कृषि क्षेत्र पर कम कर लगाये गये हैं। इस स्थिति में, निष्कर्ष स्पष्ट है—अर्थात् यह कि कृषि क्षेत्र को और अधिक भार वहन करने दिया जाए।

भारत में कृषि कराधान में वृद्धि के समर्थन में एक अत्यन्त महत्वपूर्ण तर्क बचत (saving) की दिशा में आता है। यह बात तो आमतौर पर कही जाती है कि तीव्रगति से आर्थिक विकास तथा विस्तार करने के लिए मुख्य आवश्यकता ऊँची दरों से बचत तथा पूँजी-निर्माण करने की है। हम तृतीय पञ्चवर्षीय योजना के सदर्भ में इस बात की स्पष्ट व्याख्या करेंगे। योजना आयोग ने वार्षिक प्रगति की ७ प्रतिशत की औसत दर की व्यवस्था की थी जिसके लिए राष्ट्रीय आय का लगभग ११ ५ प्रतिशत भाग देशी बचतों के रूप में गतिशील होने की आवश्यकता थी—अर्थात् द्वितीय योजना के स्तर पर भी बचतों में लगभग ३८ ५ प्रतिशत की वृद्धि किये जाने की आवश्यकता थी। परन्तु बचत (saving) के अनुमानित दर ग्रामीण परिवारों में लगभग २६ प्रतिशत और शहरी परिवारों (urban households) में लगभग १४ प्रतिशत थी। इसी प्रकार बचत का औसत अनुपात ५८ प्रतिशत था। इस स्थिति में, यह स्वाभाविक ही था कि यदि देशी बचतों की दरों में वृद्धि की जानी थी, तो मुख्य जोर निम्न क्षेत्र अथवा शहरी परिवारों पर नहीं अपितु ग्रामीण क्षेत्र पर ही दिया जाना था। सबसे अधिक निर्णायक प्रश्न यह है कि क्या ग्रामीण परिवारों से यह आशा की जा सकती है कि वे अपनी ऐच्छिक बचतों में यथेष्ट वृद्धि कर सकेंगे? चूँकि इस प्रश्न का उत्तर 'ना' में होगा अतः एकमात्र विकल्प यही बचता है कि अनिवार्यता के तत्त्व अर्थात् कराधान के द्वारा ग्रामीण क्षेत्र की बचतों में वृद्धि की जाए। अतः इस स्थिति में, कृषि क्षेत्र पर कराधान की वृद्धि को पूर्णतया आवश्यक एवं अनिवार्य माना गया। दूरदर्शी योजना सभाग (perspective planning division) ने भू-राजस्व पर नये अधिभार लगाने तथा कृषि उपज पर नये कर लगाने का मुझाव मुख्य रूप से इसी उद्देश्य से दिया था कि तृतीय पञ्चवर्षीय योजना के लिए देशी साधनों को गतिशील किया जा सके।

## अतिरिक्त कराधान के लिए प्रस्ताव (Proposals for Additional Taxation)

योजना आयोग जैसे सरकारी समूहों तथा अर्थशास्त्रियों द्वारा अतिरिक्त कृषि कराधान के सम्बन्ध में अनेक प्रस्ताव प्रस्तुत किये गये हैं। इन कर-प्रस्तावों के मुख्यतः तीन तथ्य रहे हैं—

- (क) कृषि से निवेश करने योग्य एवं बाजार में बिकने योग्य अधिक वेशियाँ (surpluses) प्राप्त करना,
- (ख) कृषि उपज में वृद्धि के लिए प्रेरणा प्रदान करना, और
- (ग) कृषि कराधान में आरोहण का तत्त्व (element of progression) लाना ताकि उसे अधिक समन्वयपूर्ण बनाया जा सके।

इन तथ्यों को प्राप्त करने की दृष्टि से दूरदर्शी योजना सभाग ने यह सुझाव दिया था कि भू-राजस्व पर एक आरोही अधिभार (progressive surcharge), वाणिज्यिक फसलों वाले क्षेत्र पर एक अधिभार, वाणिज्यिक फसलों पर क्रय कर तथा पशु घन पर भी कर लगाया जाए। कुछ अर्थशास्त्रियों ने यह सुझाव दिया कि भू-राजस्व की दरों को वर्तमान स्तरों से ऊपर उठाया जाए और उन्हें आरोही बनाया जाए। कुछ अन्य ने यह सुझाव रखा कि अवरोही भूमि कर (regressive land tax) को विलुक्त हो समाप्त कर दिया जाए और इसके स्थान पर एक आरोही कृषि आय-कर लगाया जाए। एक गम्भीर सुझाव, जिस पर अभी हाल में विचार किया गया था, वह यह है कि भू-राजस्व के स्थान पर कृषि आमदनियों पर कर लगाया जाए और इस कर को एकीकृत आय-कर व्यवस्था का ही एक अंग बनाया जाए। अब हम इन भिन्न-भिन्न प्रस्तावों पर सावधानी के साथ विचार कर उनके गुण दोषों का मूल्यांकन करेंगे। साथ ही इस बात को भी दृष्टिगत रखेंगे कि अनेक राज्य सरकारों ने भू-राजस्व को पहले ही पूर्णतया अथवा अंशतया समाप्त करने की घोषणाएँ कर दी हैं।

**भू-राजस्व पर आरोही अधिभार (Progressive Surcharges on Land Revenue) :**

दूरदर्शी योजना सभाग ने भू-राजस्व पर अधिभार की निम्न योजना का प्रस्ताव किया —

तालिका—७

### भू-राजस्व पर प्रस्तावित अधिभार

| भू-राजस्व शिला (slab) | अधिभार प्रतिशत |
|-----------------------|----------------|
| प्रथम ₹०              | कुछ नहीं       |
| अगले ₹०               | ४०             |
| अगले ₹०               | ८०             |
| अगले ₹०               | १२०            |
| अगले ₹०               | १६०            |
| अगले ₹०               | २००            |
| आदि                   | आदि            |



उन छोटे भू-स्वामियों को छोड़कर, जो कि ७ ६० या उससे कम भू-राजस्व अदा करते हैं अन्य भू-स्वामियों को भू-राजस्व का ४० प्रतिशत तक का अधिकार देना होगा। अधिभार प्रत्येक गिला (slab) पर ४० प्रतिशत बढ़ जाता है। इस प्रकार, सबसे छोटे करदाता को भू-राजस्व का ४० प्रतिशत और सबसे ऊँचे करदाता का २०० प्रतिशत अधिभार देना होगा। संभाग ने इससे प्रतिवर्ष लगभग १४० करोड़ ६० की आय की आशा प्रकट की। भू-राजस्व पर प्रस्तावित अधिभारों के सम्बन्ध में दो बातें विशेष रूप से विचारणीय हैं। प्रथम तो यह कि भू-राजस्व समाप्त किया जा रहा है, अतः उन पर अधिभार लगाने का प्रश्न ही उत्पन्न नहीं होगा। दूसरे, भू-राजस्व पर इन प्रस्तावित अधिभारों में सम्भवतः आरोहण (progression) का तत्त्व वित्तुल उत्पन्न हो नहीं होगा। सध्य साचो<sup>१</sup> द्वारा यह अनुमान लगाया गया है कि भू-राजस्व पर लगाया जाने वाला प्रस्तावित अधिभार ५,००० ६० से कम वार्षिक आय की स्थिति में ही कृषि-व्यवस्था को आरोही बनायेगा, इसके विपरीत ५,००० ६० में ऊपर की आमदनियों की स्थिति में यह कृषि व्यवस्था को अवरोही (regressive) बनायेगा। उदाहरण के लिए, १,००० ६० की वार्षिक आय वाला एक ग्रामीण घर अपनी आय का लगभग १३ प्रतिशत भाग करो के रूप में देगा जबकि ५,००० और १०,००० ६० के बीच वार्षिक आय वाला घर अपनी आय का केवल १० प्रतिशत भाग ही करो के रूप में देगा।

### कृषि आय-कर (Agricultural Income-Tax)

योजना आयोग ने एक अत्यधिक आरोही कृषि आय-कर लगाने की सिफारिश, एक अनिवार्य आवश्यकता के रूप में, बड़े दृढ़ शब्दों में की है। ऐसा प्रस्ताव भूतकाल में भी किया गया था, परन्तु आजकल निम्न तर्कों के आधार पर इस पर जोर दिया जा रहा है।

(क) सरकार ने कृषि में बड़ी-बड़ी धनराशियाँ निवेश की हैं परन्तु बदले में कृषि क्षेत्र से राजकोष को बहुत थोड़ी प्राप्ति हुई है।

(ख) विगत वर्षों में कृषि कार्यों में काफी सुधार हुए हैं जिनके कारण किसानों के पास ऐसी आय में ठोस वृद्धि हुई है जिसे वे दे सकते हैं।

(ग) कुछ चुने हुए क्षेत्रों में सरकार द्वारा गहन विकास (intensive development) पर जोर दिये जाने के परिणामस्वरूप, कृषि क्षेत्रों की सटपा में काफी तीव्रगति से वृद्धि हुई है।

आरोही कृषि आय-कर लगाये जाने के सम्बन्ध में योजना आयोग की सिफारिश को राज्यों के मुख्य मन्त्रियों द्वारा नहीं स्वीकार किया गया। इस बात को स्पष्ट करना कोई अधिक कठिन नहीं है कि कृषि आय-कर भूमि-कर के मुकाबले किस प्रकार घटिया है। जहाँ भूमि-कर स्थिर है और जहाँ भूमि-कर की सीमान्त वृद्धि (marginal increment) स्थिर (fixed) है तथा जहाँ भूमि-कर की सीमान्त वृद्धि शून्य है, वहाँ कृषि आय-कर एक ऐसा कर है जो कि वास्तविक उत्पादन पर लगाया जाता है और उत्पादन की मात्रा के अनुसार ही उसकी मात्रा भी भिन्न-भिन्न होती है, कृषि आय-कर की सीमान्त दर सकारात्मक (positive) होती है। जैसा कि आई० एस० गुलाटो तथा बी० एन० कोठारी ने कहा है कि “चालू कृषि उपज पर लगाया जाने वाला कर अपनी चरम सीमा पर, उपयोग की गई भूमि पर कर लगाने में तथा उपयोग में न लाई गई भूमि को कर-मुक्त करने में समान दृष्टि रखता है। इस प्रकार, यदि भूमि-कर के स्थान पर कृषि आय-कर लगाया जाता है तो सम्भावना यह है कि भूमि उत्पादक उपयोगों से हटकर अनुत्पादक उपयोगों अथवा कम कुशल उपयोगों की ओर की हस्तान्तरित हो जायेगी और विकास की गति भी अवरुद्ध

समस्त त्याग का सिद्धान्त ही कराधान का अन्तिम सिद्धान्त है। परन्तु इस बात का कोई वस्तुपरक प्रमाण (objective proof) उपलब्ध नहीं है।

कराधान का वितरणात्मक पहलू और न्यूनतम समस्त त्याग का सिद्धान्त (Distribution Aspect of Taxation and the Principle of Least Aggregate Sacrifice) .

इसके बाद पीगु (Pigou) ने कराधान के वितरणात्मक पहलू पर भी विचार किया। वितरणात्मक पहलू से आशय उस रीति से है जिसके अनुसार विभिन्न आर्थिक परिस्थितियों में रहने वाले व्यक्तियों के बीच कुल द्रव्य-भार के विभिन्न भागों को बाँटा जाता है। न्यूनतम समस्त त्याग की स्थिति को प्राप्त करने के लिए यह आवश्यक है कि करो का वितरण इस प्रकार किया जाये कि करों के रूप में अदा किये जाने वाले धन की सीमान्त उपयोगिता सभी करदाताओं के लिए बराबर हो। यदि 'क' द्वारा अदा किये जाने वाले अन्तिम रुपये की उपयोगिता 'ख' द्वारा अदा किये जाने वाले अन्तिम रुपये की उपयोगिता से कम है तो, 'ख' के करो का कुछ भाग 'क' की ओर को स्थानान्तरित करके त्याग में कमी की जा सकती है। इस प्रकार, पीगु इस निष्कर्ष पर पहुँचे कि "कराधान का ऐसा वितरण, जो कि न्यूनतम समस्त त्याग के सिद्धान्त के अनुरूप हो, वह हो सकता है जो समाज के सभी सदस्यों द्वारा किये जाने वाले कुल त्याग को नहीं, बल्कि सीमान्त त्याग को बराबर कराये।"<sup>14</sup>

**छोटे निष्कर्ष :—**कराधान की उपयुक्त योजना :

उपर्युक्त विवेचन से हम इस छोटे निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि न्यूनतम समस्त त्याग की स्थिति को प्राप्त करने के लिए प्रत्येक व्यक्ति पर इस प्रकार कर लगाये जाने चाहिए कि सभी करदाताओं के लिए सीमान्त त्याग बराबर हो। पीगु ने इस निष्कर्ष को और अधिक प्रबल शब्दों में व्यक्त किया है : 'ऐसा प्रतीत होता है कि सम-सीमान्त की पद्धति को पूरी तरह लागू किया जाये तो करो द्वारा न्यूनतम आय से ऊपर की सभी आमदनियों की चौटियाँ कलम कर दी जायेंगी और कराधान के पश्चात् सभी व्यक्तियों के पास एक समान आमदनियाँ बचेंगी.....इसके लिए सर्व सगत कार्यप्रणाली यह होगी कि सबसे पहले सरकार की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए सबसे ऊँची आमदनियों के ऊपरी भाग लिये जायें और उसके बाद मध्यम श्रेणी की आमदनियों पर कर लगाये जायें तथा इनसे होने वाली प्राप्तियों में से सबसे छोटी आय वाले लोगों को उस समय तक अधिदान (bonuses) दिये जायें जब तक कि समानता का चरम स्तर (dead level) न प्राप्त कर लिया जाये।'<sup>15</sup>

उच्चतम आय वाला वर्ग और कराधान—कराधान की इस योजना में, न्यूनतम आवश्यकता से ऊपर की सभी वैशियाँ (surpluses) करो द्वारा ले ली जायेंगी। परन्तु ऐसी कठोर कर-पद्धति में एक कठिनाई सामने आती है। वह यह है कि इस पद्धति से सरकार को उस मात्रा से

14. Ibid, p. 57. इस प्रसंग में हमें सम-सीमान्त उपयोगिता सिद्धान्त (equi-marginal utility principle) को नहीं भूलना चाहिए। इसके अनुसार, कुल उपयोगिता अथवा कल्याण तभी अधिकतम होगी जबकि सीमान्त उपयोगिताएँ बराबर होंगी, इसी प्रकार कुल त्याग तभी न्यूनतम होगा जबकि सीमान्त त्याग बराबर होंगे।

"The distribution of taxation required to conform to the principle of least aggregate sacrifice is that which makes the marginal not the total sacrifices borne by all members of the community equal"

- 15 Pigou, *op cit.* pp., 57-58 "It appears that a system of equimarginal sacrifice fully carried out would involve lopping off the tops of all income above the maximum income and leaving everybody, after taxation with equal incomes ... the logical procedure would be first to take for the government's needs the tops of the highest incomes, and then to continue taxing middle grade income and giving bounties from proceeds to the smallest income till a dead level of equality is attained."

अन्त में, चूँकि विमान करदाता गाँव-गाँव में व्यापक रूप से बिखरे होते हैं, अतः कृषि आय-कर के संग्रह में भारी साधन लगाना सम्भव है। इसके अतिरिक्त छोटे-छोटे करदाताओं की संख्या अत्यधिक मात्रा में होगी। अतः यह भय है कि इन करो को एकत्र करने का व्यय इन करो से प्राप्त कुल आय का एक बड़ा अनुपात हो सकता है।

इस सम्बन्ध में यह तर्क दिया जा सकता है कि समय बीतने के साथ ही साथ जैसे-जैसे कर-प्रशासन को अधिक अनुभव प्राप्त होगा, वैसे-वैसे ही इन सब कठिनाइयों पर विजय पाई जा सकती है। इसमें कोई सन्देह नहीं कि यह बात सत्य है। परन्तु समता, न्याय एवं आरोहण (progressing) की सभी विचारधाराओं के साथ-साथ हमें एक बात की उपेक्षा नहीं करनी चाहिए। उच्च आय वाले वर्गों, विशेष रूप में औद्योगिक एवं व्यापारिक वर्गों के पास कर-वचन (tax-evasion) तथा कर-परिहार (tax-avoidance) की अनेक युक्तियाँ होती हैं, अतः गैर कृषि क्षेत्र में आय-कर की प्रभावी दर (effective rate) काफी नीची होती है। किसानों को ये युक्तियाँ अथवा तरकीबें सदा ही उपलब्ध नहीं होती। जहाँ तक गैर कृषि क्षेत्र का सम्बन्ध है, आरोहण की ऊँची दर (high rate of progression) केवल कामजूर पर ही विद्यमान रहती है। जब यही दर कृषि क्षेत्र में लागू की जाती है तो कृषकों पर दमन अथवा अत्याचार का एक अस्त्र बन जाती है। इसका विक्लप यही होता है कि धनी तथा चतुर किसान कर संग्रह करने वाले भ्रष्ट अधिकारियों से मिल जाते हैं और इस प्रकार सरकार को ठगते हैं। इस स्थिति में, एक मान सन्तुष्टि केवल यही होती है कि आरोही व्यक्तिगत आयकर के समान ही आरोही कृषि आय-कर भी लगा हुआ है, भले ही वह केवल कामजूर पर ही क्यों न हो।

**व्यापारिक फसलों के क्षेत्र पर अधिभार (Surcharge on Area under Commercial Crops):**

दूरदर्शी योजना सभाग (perspective planning division) व्यापारिक फसलों के क्षेत्र पर अधिभार लगाने का सुझाव दिया और कहा कि इस स्रोत से अनुमानित प्राप्तियों की मात्रा प्रतिवर्ष १२ करोड़ रु० होगी। इस अधिभार के ममर्शन में मुख्य तर्क यह दिया जाता है कि कृषि अथवा व्यापारिक फसलों से प्रति एक्ड़ आय छाछाओं के मुकाबले काफी अधिक होती है। प्रस्ताव वैसे तो पूर्णतया ठीक और सुविधाजनक है परन्तु इस सम्बन्ध में दो बातें अवश्य दृष्टिगत रखी जानी चाहिए। प्रथम तो यह कि व्यापारिक फसलों के क्षेत्र पर लगाया जाने वाला अधिभार ऐसा नहीं होना चाहिए कि उस इलाके में फसलों के स्वरूप (pattern) को ही बिगाड़ दे अथवा परिवर्तित कर दे। दूसरे, यह अधिभार केवल ऐसे क्षेत्रों पर ही लगाया जाना चाहिए कि जिनसे काफी अनेक माना में प्रति एक्ड़ आय प्राप्त हो, प्रति एक्ड़ औसत आय पर नहीं।

**व्यापारिक फसलों पर क्रय कर (Purchase Taxes on Commercial Crops):**

दूरदर्शी योजना सभाग ने कपास, जूट, गन्ना, तिलहन, तम्बाकू, जैसी व्यापारिक फसलों पर क्रय कर लगने का सुझाव दिया है। ये कर वैसे लगते तो बड़े आकर्षक हैं किन्तु फिर भी इनके सम्बन्ध में निम्न बातों पर गंभीरता से विचार करना होगा —

- (क) क्रय कर के प्रशासन में कठिनाई उत्पन्न होने की सम्भावना है, परन्तु अनुभव बढ़ने के साथ-साथ उस पर विजय पाई जा सकती है।
- (ख) जिन व्यापारिक फसलों पर क्रय कर लगाने की बात है, वे उद्योगों को कच्चा माल प्रदान करती हैं। अतः क्रय करों के परिणामस्वरूप इन उद्योगों में उत्पादन सामग्री में वृद्धि होने लगेगी। इसका फल यह हो सकता है कि इन करो की बाह्यता (incidence) सामान्य उपभोक्त्यों की ओर को अन्तरित (shift) हो जाए।
- (ग) विदेशों को निर्यात की जाने वाली वस्तुओं के मामले में, क्रय करों के कारण उत्पादन-सामग्री में जो वृद्धि होगी उसका विदेशी बाजारों में उन वस्तुओं की प्रतियोगिता करने की शक्ति पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा।
- (घ) क्रय करों की बाह्यता पूर्णतया अथवा अंशतया यदि किसानों पर पड़ती है तो ग्रामीण परिवारों पर उसका भार (कृषि आय-कर तथा अधिभारों (surcharges)

हो जायेगी....." अतः कृषि कराधान की हमारी वर्तमान व्यवस्था में किये जाने वाले इस प्रस्तावित परिवर्तन के प्रतिकूल प्रभाव को रद्द नहीं किया जा सकता।"<sup>6</sup>

आरोही कृषि आय-कर को इस आधार पर न्यायोचित ठहराया जाता है कि जहाँ गैर-कृषि आय के कराधान में आरोहण वा तत्त्व (element of progression) विद्यमान है, वहाँ कृषि आय के कराधान में ऐसी बात नहीं है। इस तथ्य के प्रमाणों को हम पहले ही स्पष्ट कर चुके हैं कि जैंची आमदनियों वाले कृषक या तो कर-मुक्त हो जाते हैं अथवा वे अपनी आय का बहुत थोड़ा प्रतिशत ही कर के रूप में देते हैं। परन्तु यह बात भुला दी जाती है कि कृषि आय कर सभी राज्यों में लगाया जाता है और यह अत्यधिक आरोही भी होता है। ३००० रु० की न्यूनतम आय को छोड़कर (कुल राज्यों में छूट की यह सीमा ३,५००० रु० है), कृषि आय-कर की दर मद्रास (तामिलनाडु) में ४५ प्रतिशत तक, महाराष्ट्र में ५० प्रतिशत तक और असम में ७८ प्रतिशत तक बढ़ सकती है। सन् १९५१-५२ में कृषि आय-कर से ४ करोड़ रु० से कुछ अधिक आय प्राप्त हुई थी जबकि सन् १९६५-६६ में इससे १० करोड़ रु० प्राप्त हुए। परन्तु इस बात का एक महत्वपूर्ण कारण है कि राज्यों में कृषि आय-कर की दरों को नीचा रखा है तथा उन्हें पर्याप्त महत्ता प्रदान नहीं की है। उक्त कारण यह है कि भूमि करों के साथ-साथ अनेक कर तथा छप-कर (cesses) भी लगाए जाते हैं जैसे कि समुद्रति-कर (betterment levy), सड़क तथा शिक्षा उपकर और जल-कर आदि।

भारत में आरोही कृषि आय कर के विचार-विमर्श में, हमें उन आर्थिक एवं प्रशासनिक कठिनाइयों पर भी पर्याप्त ध्यान देना चाहिए जो कि ऐसे कर को लगाने में सामने आती हैं। सर्व-प्रथम, कर लगाने के उद्देश्य से खेती की आय का निर्धारण करना एक कठिन कार्य है। सामान्य रूप से, आय उस अन्तर की माना जाता है जो कि प्राप्त आमदनी में से उस आमदनी की प्राप्ति में होने वाले व्यय को घटाने के बाद आता है। कृषि में, आय विभिन्न फसलों की बिक्री से होने वाली प्राप्तियों के बराबर होती है और खर्चों में अनेक ऐसी सबै सम्मिलित होती हैं जैसे कि भूमि पर किसान द्वारा किए गए व्यय, किए गए पर निया गया और उसके परिवार का भ्रम, निरक्षण करने का उसका तथा उसके परिवारीजनों का भ्रम, उपकरण, यन्त्र, चारा तथा खाद आदि सामान्य रूप से एक अशिक्षित किसान के लिए इन खर्चों का हिसाब बड़ा कठिन कार्य है। फिर, किसान अपनी आय तथा खर्चों के सम्बन्ध में कोई अभिलेख (record) भी नहीं रखते। कृषि आय-कर लगने में यही संभवतः सबसे महत्वपूर्ण कठिनाई है।

दूसरे, अनेक फसलों की उपज तथा कीमतों में भारी उतार-चढ़ाव होते रहते हैं। मिर्च की कीमत इसका सर्वोत्तम उदाहरण है जो कि विगत दो वर्षों में ७५० रु० तथा २५० रु० प्रति बिन्दल के बीच घटती-बढ़ती रही है। विभिन्न फसलों की उपज तथा कीमतों में व्यापक उतार-चढ़ाव होने का परिणाम यह होगा कि खेती की आय में भी व्यापक घटा-बढ़ी होगी। अतः इस स्थिति में, कर लगाने का आधार ही अनिश्चित तथा कठिन हो जाता है।

तीसरे, भारत में भू-धारणा (land holding) की अनेक पद्धतियाँ तथा काश्तकारी (tenancy) की अनेक क्रियाएँ प्रचलित हैं। इस स्थिति में मुख्य समस्या यह होगी कि करदाता कौन हो, यह निश्चय किया जाए। अनेक मामलों में एक स्थिति यह हो सकती है कि एक कृषि जोत (agricultural holding) में उत्पन्न कुल कृषि आय तो कर की परिधि में आ जाए परन्तु जब जमींदारों और काश्तकारों (tenants) के बीच उसका वितरण हो तो वह कर की परिधि में न आवे।

6. I. S. Gulati and V. N. Kothari *Economic and Political Weekly* (Special Issue) July, 1968, "At its extreme a tax on current agricultural produce is tantamount to taxing land use and exempting the non-use of land. Thus, if the land tax is replaced by agricultural income tax, there is likely to be a transfer of land from productive to unproductive or less efficient uses and the pace of improvement is likely to slacken.....The perverse effect to the proposed change in our system of agricultural taxation cannot, therefore, be brushed aside."

## कुछ चुने हुए संदर्भ ग्रन्थ

1. Dr Ved P. Gandhu : Tax Burden on Indian Agriculture. Chapters 3-5.
  - 2 E T. Mathew : Agricultural Taxation and Economic Development in India.
  - 3 Southworth and Johnston (Ed) : Agricultural Development and Economic Growth, Chap 12.
  - 4 Economic and Political Weekly, May 25, July 20 and Special Issue, July 1968.
- 

## UNIVERSITY QUESTIONS

१. भारत में राज्यों द्वारा लगाये गये कृषि आय कर का वर्णन कीजिए । इसका औचित्य भी दीजिए ।

*Describe the agricultural income-tax as levied by the States in India Give also its justification.*

- २ राज्य के वार में कृषि करारोपण का क्या महत्व है ? इस सम्बन्ध में वर्तमान विचारधारा को समझाइए तथा राज कमेट्री के सुझावों का संक्षिप्त विवरण दीजिए ।

*What is the importance of agricultural taxation to states tax revenues ? Explain the trend of current thinking in this connection and give a brief account of Raj Committee Recommendations*

के भार को भी दृष्टिगत रखते हुए) अत्यधिक हो जायेगा और समता एवं न्याय के आधार पर ऐसे कराधान को न्यायोचित नहीं ठहराया जा सकता।

कृषि कर लगाये जाने के लिए अन्य जिन करों का सुझाव दिया गया, उनमें हैं—वेकार पशुओं पर कर तथा धन पर वार्षिक कर आदि।

### कृषि धन तथा आय-कर के सम्बन्ध में राज समिति का प्रतिवेदन (१९७२)

(Report of the Committee on Taxation of Agricultural Wealth and Income—Raj Committee (1972))

कृषि धन तथा आय पर कराधान के सम्बन्ध में विचार करने के लिए फरवरी, १९७२ को राज समिति की नियुक्ति की गई थी। इसके अध्यक्ष डा० के० ऐन० राज थे। इस समिति को कृषि क्षेत्र से कर स्रोतों की सम्भावनाओं का परीक्षण करने का कार्य सौंपा गया था। इसमें अपना प्रतिवेदन अक्टूबर, १९७२ में प्रस्तुत किया। समिति के अनुसार कृषि-क्षेत्र से कुल राष्ट्रीय आय का ५०% भाग प्राप्त होता है किन्तु फिर भी इस क्षेत्र में देश के वित्तीय साधनों में कोई महत्वपूर्ण योगदान नहीं किया है। कृषि आय-कर, भूमि लगान, फसल तथा भूमि-कर अधिकार आदि के रूप में सरकार को मरिक्त से कुल घरेलू कृषि उत्पादन का १% ही प्राप्त होता है। समिति ने कृषि कराधान के सम्बन्ध में निम्नलिखित सुझाव दिये

- (१) कृषि क्षेत्र पर कर लगाया जाये।
- (२) आय-कर की दृष्टि से कृषि आय तथा गैर कृषि-आय को मिलाया जाना।
- (३) धन कर में कृषि सम्पत्ति पर कर को भी सम्मिलित किया जाये।
- (४) कृषि भूमि के हस्तान्तरण की बश में पूँजी लाभों का कराधान।
- (५) अन्य कर के साधन।

### निष्कर्ष (Conclusion)

कृषि पर अतिरिक्त कराधान की आवश्यकता के सम्बन्ध में अर्थशास्त्रियों के बीच सामान्य सहमति पाई जाती है। यह बात आमतौर पर स्वीकार की जाती है कि भारतीय कृषि पर कर पर्याप्त मात्रा में नहीं लगे हैं और यह कि उसमें अतिरिक्त कराधान की पर्याप्त गुंजाइश है। यह बात किसानों के उच्च आय वाले वर्गों के सम्बन्ध में तो विशेष रूप से सत्य है परन्तु अतिरिक्त कृषि कराधान के सम्बन्ध में जो विविध प्रस्ताव प्रस्तुत किए गये हैं, वे दोषपूर्ण तथा अत्यधिक अन्व्यावहारिक प्रतीत होते हैं। यह सत्य है कि उनसे सरकार को कुछ अतिरिक्त राजस्व प्राप्त होगा परन्तु यह भी सत्य है कि उनके संग्रह की लागत भी असाधारण रूप से ऊँची होगी। इसके अतिरिक्त, यदि सभी प्रस्तावित करों को एक साथ लया दिया तो कृषि क्षेत्र पर पड़ने वाला भार (burden) गैर-कृषि क्षेत्र से भी अधिक हो जायेगा। किसानों के दृष्टिकोण से यह स्थिति अन्व्यायपूर्ण तथा असमतापूर्ण होगी। न यह आशा करना ही ठीक है, जैसा कि हमारे योजना निर्माताओं का विचार है कि अतिरिक्त कृषि कराधान से कृषि उपज बढ़ाने तथा बाजार में विक्रय के लिए अधिक बेशर्मा ज़ाने के अतिरिक्त प्रयागों की बढ़ावा देगी, विशेष रूप से गुजारायात्र करने वाले कृषकों (subsistence farmers) की स्थिति में। हमारे योजना निर्माता इस बात को भूल गये हैं कि गुजारात्मक करने वाले कृषक समता एवं न्याय के विचारों के आधार पर अतिरिक्त कराधान से मुक्त कर दिये जायेंगे। अन्य किसानों के सम्बन्ध में, उत्पादन बढ़ाने की दिशा में पहले से ही अधिकतम प्रयत्न किये जा चुके हैं। अतः सम्भावना यह है कि सभी प्रस्तावित अधिभारों तथा कृषि आय करों से न तो अतिरिक्त उत्पादन ही बढ़ेगा और न बाजार में विक्रय के लिए आने वाले माल की मात्रा में ही वृद्धि होगी। अतिरिक्त कृषि कराधान के प्रस्ताव जिन उद्देश्यों की पूर्ति के लिए प्रस्तुत किये गए हैं, कम से कम अत्यावधि में तो उनसे उनकी पूर्ति की कोई सम्भावना प्रतीत नहीं होती।

परिभाषा सुविधाजनक तो हो सकती है, पर तर्कसंगत नहीं। हाँ, यह हमारे तात्कालिक उद्देश्य को अवश्य पूरा करती है।

इस अर्थ में, घाटे की वित्त-व्यवस्था निम्नलिखित में से एक अथवा अधिक उपायों द्वारा की जाती है—(१) केन्द्रीय बैंक से उधार लेकर, (२) नगद बचाया धानो से निश्चालकर, (३) वाणिज्य बैंकों से उधार लेकर, और (४) सरकार द्वारा नई मुद्रा जारी करके। भारत में सरकार द्वारा उक्त चोखे उपाय का आश्रय तो कभी-कभी ही लिया जाता है। सरकार अनाद, तो रिजर्व बैंक की अपनी बचत धनराशियों को निकाल लेती है और अनाद राजकोष-पत्र (treasury bills) जारी करती है जो कि रिजर्व बैंक या वाणिज्य बैंक द्वारा ले लिये जाते हैं। इसके अनिश्चित जनता तथा बैंकों में लिये गये उधार को एक समान माना जाता है और उसे 'बाजार उधार' (market borrowing) का नाम दिया जाता है। इस सम्बन्ध में सरकार अथवा रिजर्व बैंक जो आँकड़े प्रकाशित करते हैं उनमें केवल नकद बचाया धनराशियों का खाते से निष्काशन और रिजर्व से लिया गया निवल उधार ही सम्मिलित होता है।

### घाटे की वित्त-व्यवस्था का उद्देश्य (The Purpose of Deficit Financing)

भारत में सरकार को घाटे की वित्त-व्यवस्था का आश्रय मुख्यतः इसलिये लेना होता है ताकि उसे योजनाओं के लिए आवश्यक साधन उपलब्ध हो सकें। योजना के व्यय की मात्रा इतनी अधिक होती है कि उसकी पूर्ति केवल कराधान द्वारा या जनता से उधार लेकर नहीं की जा सकती। साधनों की इस कमी को अनाद विदेशी सहायता द्वारा पूरा किया जाता है, परन्तु जब विदेशी सहायता इसे पूरा करने के लिए पर्याप्त नहीं होती, तब घाटे की वित्त-व्यवस्था द्वारा उसे पूरा किया जा सकता है। योजनाओं में उत्पादन तथा रोजगार के लक्ष्य प्रारम्भ में ही अर्थव्यवस्था के विकास की याञ्छनीय दर ध्यान रखते हुए निर्धारित कर दिये जाते हैं। जब ये लक्ष्य उन वर्षों द्वारा पूरे नहीं होते जिनकी वित्त-व्यवस्था कराधान तथा उधार द्वारा की जाती है, तब उसके लिए अतिरिक्त साधन ढूँढ़ने होते हैं। घाटे की वित्त-व्यवस्था का आश्रय कहाँ तक लिया जाना चाहिए, इसका निश्चय अनेक अन्य महत्वपूर्ण तत्त्वों को दृष्टिगत रखकर किया जाता है और योजनाओं में इसके लिए उचित सीमाएँ निर्धारित कर दी जाती हैं।

घाटे की वित्त-व्यवस्था ऐसे किन्हीं वास्तविक साधनों (real resources) को उत्पन्न नहीं कर सकती जिनका अर्थव्यवस्था (economy) में अस्तित्व ही न हो। यह तो केवल एक उपाय है जो सरकार की ओर से साधनों के स्थानान्तरण में सहायता करता है। आर्थिक विकास के लिए जिन वास्तविक साधनों की आवश्यकता होती है वे सामग्री (materials), साजसज्जा (equipment) श्रम (labour) के रूप में वर्तमान होते हैं। ये चीजें नोट छापकर या बैंक उधार लेकर उत्पन्न नहीं की जा सकती। घाटे की वित्त-व्यवस्था (deficit-financing) सरकार को धन उपलब्ध कराती है जिनका उपयोग आवश्यक वास्तविक साधनों को प्राप्त करने में किया जा सकता है, बशर्ते कि वे देश में उपलब्ध हों। तथापि, एक सीमा ऐसी होती है जिसको लाँचकर यदि घाटे का व्यय किया जाए तो वह अर्थव्यवस्था के लिए हानिकारक होता है इससे कीमतों में स्फीतिजनक वृद्धि (inflationary rise) होने लगती है और यदि घाटे का व्यय बहुत अधिक हो जाता है तो मुद्रा से जनता का विश्वास भी उठ जाता है। इस स्थिति में घाटे की वित्त-व्यवस्था के प्रभाव अर्थव्यवस्था के लिए विनाशकारी होते हैं।

### घाटे की वित्त-व्यवस्था की मात्रा (The Extent of Deficit Financing)

योजना का कुल व्यय २०६६ करोड़ २० या जिसमें से १४१४ करोड़ ५० बचतो, राजस्व की देशियों तथा विदेशी सहायता से, जिसका कि अनेक देशों ने पट्टे ही बचन दे रखा था, प्राप्त होने की आशा थी। इस प्रकार ६५५ करोड़ २० की कमी थी जिसके अतिरिक्त कराधान उधार-विदेशी सहायता तथा घाटे की वित्त-व्यवस्था में पूरा करना था। इस प्रकार घाटे का वास्तविक व्यय, जिसका कि आश्रय लिया, ४२० करोड़ तक पहुँच गया। द्वितीय योजना में १,२०० करोड़ २० की घाटे की वित्त-व्यवस्था निर्धारित की गई। यह वस्तुतः तेज खुराक थी और कीमतों में गम्भीर स्फीतिजनक वृद्धि के बिना इसको नहीं निगलना जा सकता था। तथापि द्वितीय योजनाकाल में वर-प्रयासों में ठोस वृद्धि हुई। अनेक नये प्रत्यक्ष तथा परोक्ष कर लगाये

## घाटे की वित्त-व्यवस्था (Deficit Financing)

भारत में आर्थिक विकास के साधनों की प्राप्ति के लिए घाटे की वित्त-व्यवस्था का उपयोग किया जाता रहा है। जब सरकार कराधान तथा उधार के द्वारा पर्याप्त साधन प्राप्त नहीं कर पाती, तब विकास-व्यय की वित्तीय व्यवस्था, एक सीमा तक, या तो रिजर्व बैंक से अपनी बनाया धनराशियों का शोषण करके या उससे उधार लेकर करती है। कभी-कभी नई मुद्रा भी जारी कर दी जाती है अथवा वाणिज्य बैंकों से कर्ज लेकर भी काम चलाया जाता है। इस प्रकार सरकार विकास के लिए वास्तविक साधन प्राप्त करने को आवश्यक धन प्राप्त कर लेती है किन्तु ऐसा करने से जनता के पास उपलब्ध श्रम-शक्ति में भी कोई कमी नहीं होती। सरकार द्वारा इस रीति से वित्त की व्यवस्था करने का अर्थव्यवस्था पर जो प्रभाव पड़ता है उसको कुछ अपनी विशेषताएँ हैं अतः उन पर ध्यान से विचार करने की आवश्यकता है।

**घाटे की वित्त-व्यवस्था का अर्थ (Meaning of Deficit Financing) .**

‘घाटे की वित्त-व्यवस्था’ अथवा ‘घाटे की व्यय-व्यवस्था’ से आशय कभी-कभी ऐसे किसी भी सरकारी खर्च से लिया जाता है जो चालू आय (current revenue) से अधिक मात्रा में किया जाए। अतः ऐसा कोई खर्च, जिसकी पूर्ति जनता से उधार लेकर की जाती है, बजट के घाटे का ही एक भाग माना जाता है। इन मानों में घाटे की व्यय-व्यवस्था का अर्थ-व्यवस्था (economy) पर जो प्रभाव पड़ता है उस पर पहले ही विचार किया जा चुका है। किन्तु भारत में घाटे की वित्त-व्यवस्था का आशय केवल उस खर्च से होता है जो सरकार की चालू आय तथा गैर-बैंकिंग उधार से अधिक मात्रा में होता है। इस प्रकार, जो जनता से उधार लिया जाता है उसे घाटे की परिधि से बाहर रखा जाता है। इन मानों में घाटे का परिणाम सदा यह होता है कि समाज में कुल व्यय की मात्रा बढ़ जाती है। अपने देश में नियोजन के सन्दर्भ में घाटे की वित्त-व्यवस्था की यही व्याख्या लागू की गई है।

जनता से उधार लेकर लिये गये सरकारी खर्च को घाटे से बाहर रखने की जो व्यवस्था की गई है, वह इस पूर्वधारणा (assumption) पर आधारित है कि इस खर्च से कुल राष्ट्रीय व्यय में वृद्धि नहीं होती। ऐसा सम्भवतः केवल तब होगा जबकि सरकारी खर्च लोगों की उचित दक्षता के प्रतीक हो। परन्तु हमेशा ही ऐसा नहीं होता। सरकार को उधार की धनराशि किस प्रकार के स्रोत से प्राप्त हो रही है, यह उधार देने वाले की विस्मय पर निर्भर है। परन्तु जब सरकार उधार लेती है तो सदा ही उधार देने वाले की विस्मय की कोई जानकारी नहीं रखती, और न सरकारी ऋण का स्वामित्व सदा उन व्यक्तियों के पास ही रहता है जिन्होंने प्रारम्भ में उधार दिया था। अतः इस मान्यता में कोई वजन नहीं है कि सामान्य जनता से उधार लेकर जो सरकारी खर्च किया जाता है उससे समाज के कुल व्यय में कोई वृद्धि नहीं होती। घाटे की यह



परन्तु उत्पादन में ऐसी वृद्धि काफी समय के पश्चात् ही सम्भव होती है और प्रयोजनाओं को परिपक्व (mature) होने में जितना अधिक समय लगता है, माँग की वृद्धि सम्भरण की वृद्धि के बीच समय की दूरी भी उतनी ही अधिक होती है।

प्रायः यह भी कहा जा सकता है कि स्थिति निजी निवेश की वृद्धि को प्रोत्साहन देती है। जैसे ही कीमतें बढ़ती हैं, निवेश की लाभोत्पादक में वृद्धि होती है जिससे और निवेश करने को प्रोत्साहन मिलता है। यह बात सम्भवतः स्फीति के प्रारम्भिक चरणों के लिए ही सही है। स्फीति जैसे-जैसे बढ़ती है और अधिक तेज होती है तो उससे व्यवसाय में अधिनाशिक अनिश्चितता उत्पन्न हो जाती है जिससे निवेश करने की इच्छा नष्ट हो सकती है। इसके अतिरिक्त स्फीति के प्रारम्भिक चरणों में वस्तु की लागत में उस दर से वृद्धि नहीं होती जिस दर से कीमतें बढ़ती हैं। अतः वृद्धि तब होती है जब स्फीति की आयु कुछ बढ़ जाती है। इस स्थिति में, स्फीति के बाद के चरणों के लाभों में वृद्धि केवल घटती दर (diminishing rate) पर ही होती है। हो सकता है कि इससे निवेश करने की आवश्यक प्रेरणा न मिले। कुछ भी हो, किसी भी स्थिति में, निवेश की मात्रा में ऐसी दर से वृद्धि नहीं हो पाती जिसे कि उस बुराई की पर्याप्त क्षतिपूर्ति कहा जा सके जो स्फीति के कारण उत्पन्न होती है।

यह कहा जाता है कि घाटे की वित्त-व्यवस्था निवेश के द्वारा बचतों को आगे साती है। जब ऐच्छिक बचतों की मात्रा इतनी पर्याप्त नहीं होती कि जिससे योजना में निर्धारित पूँजी निर्माण का लक्ष्य पूरा हो सके, तो घाटे की व्यवस्था (deficit spending) द्वारा निवेश किया जाता है और बड़े हुए खर्च के कारण आय में जो वृद्धि होती है उसके फलस्वरूप बचतें भी बढ़ती हैं। इस प्रकार घाटे की वित्त-व्यवस्था निवेश को इस योग्य बनाती है कि वह बचतों को बढ़ावा दे। जब घाटे की व्यवस्था के द्वारा स्फीति उत्पन्न होती है तो कीमतें बढ़ने के कारण चूँकि उपभोग कम हो जाता है अतः बचतें मजबूरन करनी पड़ती हैं; परन्तु ऐसा केवल तभी होता है जबकि आर्थिक सम्बन्धों में व्यापक परिवर्तन किये जाते हैं। स्फीति निश्चित आय का उपार्जन करने वाले व्यक्तियों के उपभोग में अनिवार्य रूप से कमी करती है परन्तु कभी-कभी यह कमी (reduction) लाभोपार्जन करने वाले व्यक्तियों के उपभोग में वृद्धि द्वारा की जाने वाली क्षतिपूर्ति भी अधिक होता है। अतः कुल बचत में निबल वृद्धि करने के लिए यह आवश्यक होगा कि लाभ प्राप्तकर्ताओं (profit receivers) की ओर की आय को भारी मात्रा में स्थानान्तरण किया जाए। किन्तु ऐसे स्थानान्तरणों (transfers) से आय तथा धन की असमानताओं में भारी वृद्धि हो जायेगी जिससे बड़ा सामाजिक असन्तोष उत्पन्न होगा।

स्फीति के द्वारा जिस प्रकार का निवेश होता है, सम्भव है उसका रूप वह न हो जिसकी कि योजना के लिए आवश्यकता है। निवेश के ऐसे कुछ क्षेत्र हैं जिन्हें स्फीति से भारी प्रोत्साहन मिलता है। ऐसे तीन क्षेत्र हैं—चल-सम्पत्ति का धारण, विलासिता सम्बन्धी गृहरी निर्माण-कार्य और विदेशी परिसम्पत्तियाँ। परन्तु योजनावद्ध विकास के लिए इन्हे सर्वोत्तम क्षेत्र नहीं माना जा सकता। इसके अतिरिक्त इसमें सट्टेबाजी की प्रवृत्ति भी बढ़ जाती है। इस प्रकार, स्पष्ट है कि स्फीति जिस प्रकार के निवेशों को प्रोत्साहन देती है वे वाञ्छनीय नहीं हैं।

घाटे की वित्त-व्यवस्था में जो स्फीतिजनक शक्तियाँ उत्पन्न होती हैं, वे बैंकों द्वारा साख-निर्माण (credit creation) की वृद्धि से और तीव्र हो जाती हैं। जब निजी व्यय (private spending) में सम्भवतः कमी किये बिना ही सरकार का व्यय (Government spending) बढ़ता है तो केन्द्रीय बैंक में जमा बैंकों की धनराशियाँ बढ़ जाती हैं। इस स्थिति में, बाणिज्य बैंक यह पाते हैं कि उनकी नवदी की मात्रा बढ़ गई है और वे और अधिक उधार देने की स्थिति में आ जाते हैं। अर्थव्यवस्था में तैयारी की दशाओं (foom conditions) से बैंक-उधार की माँग में वृद्धि होती है और यह बढ़ी हुई माँग सरलता में पूरी कर दी जाती है। अब यह बड़ा हुआ बैंक उन उधार स्फीति सम्बन्धी शक्तियों को और तीव्र कर देता है जो कि घाटे की वित्त-व्यवस्था से उत्पन्न हुई थी।

घाटे की वित्त-व्यवस्था के कारण यदि स्फीति बहुत अधिक आगे बढ़ जाये और आत्मघाती बन जाती है। कीमतों में वृद्धि होने से लागतें (costs) भी बढ़ती हैं और लागत

गये। विदेशी सहायता भी आशा के अनुरूप ही प्राप्त हुई। द्वितीय योजना के प्रारम्भिक वर्षों में बजट सम्वन्धी घाटे अधिक रहे किन्तु बाद के वर्षों में उन्हें कम करने के प्रयत्न किये गये, परिणाम स्वरूप योजना की कुल अवधि में घाटा घटे तीर पर १४८ करोड़ २० रहा।

द्वितीय योजना के अन्तिम वर्षों में चूँकि कीमतें बहुत तेजी से बढ़ी और उधर घाटे की वित्त-व्यवस्था की क्षतिपूर्ति के रूप में विदेशी विनिमय की आरक्षित निधियाँ भी अधिक उपलब्ध नहीं थी, अतः तृतीय योजना में घाटे की वित्त-व्यवस्था की मात्रा को इतनी न्यूनतम रखने का प्रस्ताव किया गया जो कि अर्थव्यवस्था की उचित मौद्रिक आवश्यकताओं की दृष्टि से जरूरी हो। अनेक घाटों पर विचार करने के पश्चात् तृतीय योजना में घाटे की वित्त-व्यवस्था की सीमा ५५० करोड़ २० रखी गई थी। किन्तु वास्तव में तृतीय योजना काल में घाटे की वित्त-व्यवस्था कुल मिलाकर १,१३३ करोड़ ६० थी। तृतीय योजना के अन्त से, घाटे की वित्त-व्यवस्था में प्रतिवर्ष औसतन लगभग २५० करोड़ ६० की वृद्धि होती रही है। चतुर्थ योजना में ८५० करोड़ ६० की घाटे की वित्त-व्यवस्था का प्रस्ताव था। किन्तु चतुर्थ योजना काल में वास्तविक घाटे की वित्त-व्यवस्था २७५० करोड़ २० की हुई। पाँचवीं पंचवर्षीय योजना में २,००० करोड़ ६० की घाटे की वित्त-व्यवस्था का प्रावधान है। जनता सरकार ने इसे कम करने का भरसक प्रयास कर रही है। सन् १९७७-७८ के वित्तीय वर्ष के लिए केवल ७२ करोड़ ६० के घाटे की वित्तीय व्यवस्था का प्रावधान रखा गया है। यह कुछ वर्षों में होने वाली घाटे की वित्त-व्यवस्था का अध्ययन निम्न तालिका की सहायता से किया जा सकता है—

### वित्तीय वर्ष

### घाटे की वित्त-व्यवस्था (करोड़ ६० में)

|         |        |
|---------|--------|
| १९५०-५१ | ३      |
| १९५१-५२ | १७२.७६ |
| १९५२-५३ | २६२.३  |
| १९५३-५४ | २६०.१  |
| १९५४-५५ | २२६.६  |
| १९५५-५६ | ३६६.६  |
| १९५६-५७ | ५५०.०  |
| १९५७-५८ | ६५०.६  |
| १९५८-५९ | ७२१.०  |
| १९५९-६० | ४६०.०  |
| १९६०-६१ | ४२५.०० |
| १९६१-६२ | ७२.००  |

(समोधान)

(समोषित)

(बजट)

### घाटे की वित्त-व्यवस्था के प्रभाव (Effects of deficit financing)

घाटे की वित्त-व्यवस्था आर्थिक विकास की गति को तेज करने में सहायक होती है, परन्तु कभी-कभी इसके जो अन्य प्रभाव सामने आते हैं, वे योजना बनाने वालों की आशाओं पर पानी फेर देते हैं। ऐसे प्रभावों में एक है कीमतों में स्फीतिजनक वृद्धि (inflationary rise) होना। घाटे की वित्त-व्यवस्था से खर्च की कुल मात्रा में वृद्धि होती है जिसके फलस्वरूप वस्तुओं और सेवाओं की कुल माँग भी बढ़ती है। किन्तु कुल सामग्र्य (aggregate supply) में समवर्ती वृद्धि न होने के कारण उससे कीमतें बढ़ने लगती हैं। यह कहा जा सकता है विकास के लिए जानी जाने वाली घाटे की वित्त-व्यवस्था युद्ध के लिए की जाने वाली घाटे की वित्त-व्यवस्था से मात्राव होता है। युद्धकालीन घाटे की व्यवस्था में, अतिरिक्त व्यय तो किया जाता है किन्तु उससे कोई उत्पादन में कोई वृद्धि नहीं होती, जिसके परिणामस्वरूप सदा ही स्फीति (inflation) नहीं कर हो जाती है। दूसरी ओर, विकास के लिए की जाने वाली घाटे की वित्त-व्यवस्था को योंही ही उत्पादन बढ़ता है अतः उपज की वृद्धि से इसके स्फीतिजनक प्रभाव निष्फल हो जाते हैं।

वचन करने को बाध्य हो जाता है। इसमें कोई सन्देह नहीं है कि एच्छिक वचनो में जो कमी होती है उससे इस प्रभाव का कुछ भाग निष्फल बना दिया जाता है।

घाटे की वित्त-व्यवस्था के कारण कीमतों में जो भी वृद्धि होती है वह एक समानुपाती कर (proportional tax) के रूप में कार्य करती है। प्रत्येक व्यक्ति अपनी आय द्वारा पहले से कम मात्रा में वस्तु खरीद पाता है। परन्तु इस कर का भार विभिन्न वर्गों पर बड़े असमान रूप से पड़ता है। जब कीमतें बढ़ती हैं तो उत्पादको एक व्यापारियों जैसे कुछ वर्गों की आय तेजी से बढ़ती है, किन्तु कुछ अन्य लोगों की आय योही मात्रा में बढ़ती है और यह भी हो सकता है कि कुछ लोगों की आय बिल्कुल ही न बढ़े। जब सामान्य मूल्य-स्तर में वृद्धि होती है तो सभी कीमतें समान अनुपात में नहीं बढ़ती। कुछ कीमतें अधिक बढ़ती हैं, कुछ कम कुछ बिल्कुल नहीं बढ़ती। इस प्रकार, कीमतों की वृद्धि से विभिन्न प्रकार के लोग भिन्न-भिन्न प्रकार से प्रभावित होते हैं। यही कारण है कि घाटे की वित्त-व्यवस्था का उपयोग बड़ी सावधानी से करना चाहिए क्योंकि कभी-कभी इसके प्रभाव बड़े विनाशकारी होते हैं।

**घाटे की वित्त-व्यवस्था की सीमा (Limit or Deficit Financing) :**

एक प्रश्न यह पूछा जाता है कि घाटे की वित्त-व्यवस्था की सुरक्षित सीमा क्या हो सकती है? सरकार ने प्रथम दो योजनाओं में घाटे की वित्त-व्यवस्था जितनी मात्रा में अपनाई, कुछ अर्थशास्त्रियों के अनुसार वह बहुत अधिक थी, जबकि अन्य अर्थशास्त्रियों ने उसे काफी हल्की बताया है। अतः सुरक्षित सीमा के रूप में कोई निश्चित आंकड़े देना बड़ा कठिन है। वास्तव में, सुरक्षित सीमा की बात कई तत्वों पर निर्भर है।

घाटे की वित्त-व्यवस्था की सुरक्षित सीमा का पता उसके द्वारा उत्पन्न स्फीति की मात्रा से लगाया जा सकता है। और स्फीति की मात्रा भी आंशिक रूप से अपनाई जाने वाली घाटे की वित्त-व्यवस्था के विस्तार पर निर्भर होती है। घाटे की वित्त-व्यवस्था की एक हल्की मात्रा सदा ही सुरक्षित होती है। जब कीमतों पर सतर्कता से दृष्टि रखी जाती है और उन्हें उचित सीमा से अधिक नहीं बढ़ने दिया जाता, तब घाटे की वित्त-व्यवस्था को सुरक्षित माना जा सकता है।

परन्तु कुछ अन्य तत्व भी हैं जो सुरक्षा की सीमाओं का निर्धारण करते हैं। घाटे की वित्त-व्यवस्था के कारण मुद्रा की मात्रा में जो वृद्धि होती है, वह भी एक महत्वपूर्ण तत्व है। यह हो सकता है कि घाटे की वित्त-व्यवस्था के साथ-साथ मुद्रा की मात्रा में वृद्धि न हो। प्रतिफल अदायगी शेष (unfavourable balance of payments) की स्थिति में सरकार को वैदेशी ऋण की विदेशी विनिमय की आरक्षित निधियों का उपयोग करना पड़ता है जिससे मुद्रा के सभरण (supply) की मात्रा घाटे की वित्त-व्यवस्था की मात्रा से काफी कम रहती है। उदाहरण के लिए द्वितीय योजना की अवधि में, कुल घाटे की वित्त-व्यवस्था ६४८ करोड़ रु० की थी किन्तु मुद्रा के सभरण में केवल ७०५ करोड़ रु० की ही वृद्धि हुई थी। इस सीमा तक स्फीतिजनक प्रभाव कम थे।

फिर, जैसा कि हम बतला चुके हैं, मुद्रा की मात्रा में वृद्धि के साथ ही साथ यह भी हो सकता है कि मुद्रा की माँग में भी समवर्ती वृद्धि (corresponding increase) हो जाए। जब ऐसा होता है तो कीमतों पर मुद्रा की मात्रा का प्रभाव कम होता है इसके अतिरिक्त, जब निवेश के परिणामस्वरूप उत्पादन में ठोस वृद्धि होती है तो कीमतें घाटे की वित्त-व्यवस्था से अधिक प्रभावित नहीं होती। यह अन्तिम शर्त भारत पर लागू होती क्योंकि हमारी अधिकांश प्रयोजनार्थ (project) दीर्घकालीन प्रवृत्ति की हैं अतः घाटे के व्यय के साथ ही साथ उत्पादन में वृद्धि सम्भव नहीं हो सकी।

इसके अतिरिक्त, घाटे की वित्त-व्यवस्था के प्रभाव तथा इसकी सीमा इस बात पर भी निर्भर है कि लोगों की बढ़ी हुई अतिरिक्त आय किम सीमा तक सरकार द्वारा ले ली जाती है। सरकार सदा ही वचन तथा कराधान की ऐसी योजनाएँ लागू कर सकती है जिनके द्वारा वह लोगों की बढ़ी हुई श्रम-शक्ति उनके पास से ले सके। इन योजनाओं की सफलता इस बात पर निर्भर होती है कि कितनी प्रगति की है और कितने उत्साह से उन्हें लागू किया जा रहा है। उनकी सफलता पर

से फिर कीमतें बढ़ती हैं। इस प्रकार स्फीति का एक चक्र चालू हो जाता है। इन परिस्थितियों में यदि कीमतों को बढ़ने से रोका जाता है, तो लाभों पूर्ववत् बढ़ती रहती हैं जिससे निवेश की लाभोत्पादकता घट जाती है, परिणामस्वरूप निवेश या तो बन्द हो जाता है अथवा कम हो जाता है। केवल कीमतों की हल्की वृद्धि की स्थिति में ही इस वृद्धि के चक्र से बचा जा सकता है और निवेश को प्रोत्साहित किया जा सकता है। अतः घाटे की वित्त-व्यवस्था के कारण कीमतों में जो वृद्धि होती है उसको स्फीतिजनक होने से रोका जाना चाहिए।

घाटे की वित्त-व्यवस्था यदि स्फीतिजनक हो जाए तो उससे बचना चाहिए। परन्तु घाटे की वित्त-व्यवस्था यद्यपि स्वभावतः ही विस्तारजनक (expansionary) प्रभाव डालती है, पर यह हो सकता है कि वह सदा ही स्फीतिजनक (inflationary) न हो और उममें ऐसी दशाएँ वर्तमान हो सकती हैं जो स्फीति को रोकें। कभी-कभी कीमतों की अनुचित वृद्धि को रोकने के लिए अपनाई जाने वाली एक उपयुक्त नीति से भी बड़ी सहायता मिलती है। घाटे की वित्त-व्यवस्था से होने वाली थोड़ी सी हानि के साथ ही साथ यदि समुचित रोकें भी लगाई जाएँ तो उससे अर्थ-व्यवस्था में विस्तार तो उत्पन्न हो सकता है परन्तु स्फीति उत्पन्न नहीं हो सकती। इस स्थिति में यह हो सकता है कि कीमतों में वृद्धि न हो और यदि कभी कीमतों में वृद्धि होगी भी, तो उससे स्फीति उत्पन्न न होगी।

कुछ ऐसी शक्तियाँ भी हैं जो एक विकासशील अर्थव्यवस्था में घाटे की वित्त-व्यवस्था के स्फीतिजनक प्रभावों को निष्फल बना देती हैं। जब निवेश में योजनाबद्ध तरीके से निरन्तर वृद्धि की जाती है तो प्रत्येक अगली अवधि में उपज में वृद्धि होती है। उत्पादन की इस वृद्धि से सौदा अथवा लेन-देन के लिए द्रव्य के सभरण में समवर्ती वृद्धि करना आवश्यक हो जाता है। फलतः इस सीमा तक घाटे की वित्त-व्यवस्था के स्फीतिजनक प्रभाव निष्फल बना दिये जाते हैं। इसके अतिरिक्त, विकास के साथ ही साथ, अर्थव्यवस्था में मुद्रा का उपयोग करने वाले क्षेत्र का विस्तार होने लगता है, और इससे भी मुद्रा की माँग बढ़ती है। यही नहीं, आर्थिक विकास के साथ-साथ जैसे-जैसे आय बढ़ती है वैसे-वैसे ही जनता की नकद धनराशियों की माँग भी बढ़ जाती है जिसमें बड़ी हुई मुद्रा का कुछ भाग भी खप जाता है। अतः, यदि देश विदेशी सहायता प्राप्त करने की स्थिति में है तो उसमें वेशी उत्पन्न हो सकती है जो कि स्फीति विरोधी प्रभाव डालती है। ऊपर जिन दशाओं का उल्लेख किया गया है उनमें से किसी एक अथवा अधिक को अपनाने के साथ ही साथ यदि घाटे की वित्त-व्यवस्था एक उपयुक्त मात्रा में लागू की जाए तो बिना किसी भय के उसका विकास के लिए उपयोग किया जा सकता है। इन दशाओं में मुद्रा के सभरण (money supply) में जो वृद्धि होगी, वह मुद्रा की माँग (money demand) की वृद्धि में खप जायेगी और उसी मात्रा में स्फीति जनक प्रभाव भी सीमित हो जायेंगे।

इस प्रकार, यद्यपि घाटे की वित्त-व्यवस्था में अनेक खतरे मौजूब हैं, किन्तु फिर भी यदि इसका प्रयोग सावधानी एवं सतर्कता के साथ किया जाए तो तीव्र आर्थिक विकास के लिए यह एक बड़ा लाभदायक साधन बन सकता है। इसके द्वारा बिना किसी प्रकार के ऋण आदि के व्यय के ही सरकार धन प्राप्त कर सकती है। जब सरकार घाटे की वित्त-व्यवस्था का आश्रय लेती है तो आमतौर पर रिजर्व बैंक आफ इण्डिया से उधार लेती है। इस सम्बन्ध में सरकार रिजर्व बैंक को जो व्याज देती है वह लाभों के रूप में पुनः सरकार के पास ही वापिस आ जाता है। घाटे की वित्त-व्यवस्था के द्वारा, अन्य किसी भी स्थिति के मुकाबले साधनों का उपयोग काफी जल्दी कर लिया जाता है। योजनाबद्ध विकास में, विकास कार्यक्रम निर्धारित ऋम के अनुसार ही लागू किये जाते हैं। ऊपर विकास की गति में भी काफी तेजी लानी होती है। घाटे की वित्त-व्यवस्था की विधि से सरकार बिना अधिक विरोध के ही साधनों को प्राप्त करने में समर्थ हो जाती है। कराधान की वृद्धि का जनता की ओर में सदा ही विरोध किया जाता है और जनता से कर्ज भी सीमित मात्रा में ही प्राप्त होते हैं। घाटे की वित्त-व्यवस्था के द्वारा सरकार को बहुत शीघ्र ही साधनों की प्राप्ति हो जाती है और वह भी ऐसे छिपे रूप में, जिसमें जनता के किसी विरोध का सामना नहीं करना पड़ता। जब सरकार द्वारा इस रीति से कुछ साधन प्राप्त कर लिये जाते हैं तो जेब थोड़े ही साधनों की प्राप्ति का काम जनता पर छोड़ा जाता है, और इस सीमा तक समाज अधिक

अधिक आय प्राप्त हो सकती है जितनी कि उसे वास्तव में आवश्यकता है। यदि सरकार अपनी आय की उस सीमा तक ही कर लगाये जितनी कि उसे अपनी आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए चाहिए तो सरकार को एक मात्र उच्चतम आय वाले वर्गों से ही वह रकम वसूल करनी चाहिए।

उच्चतर तथा निम्नतर आय वाले वर्ग और कराधान—उच्चतर आमदनियों (higher incomes) पर भारी कर लगाये जायेंगे और निम्नतर आय वाले वर्गों (lower income groups) को या तो करो से पूर्णतया मुक्त कर दिया जायेगा अथवा बहुत हल्के कर लगाये जायेंगे। अन्य शब्दों में, कराधान आरोही (progressive) होगा और अवरोही (regressive) तथा अनुपाती (proportional) कराधान इस पद्धति में इसलिए सम्मिलित नहीं होंगे क्योंकि वे वितरण-न्याय अथवा यथाभाग न्याय (distributive justice) के विरुद्ध पड़ते हैं और इनसे यह भावना बनती है कि निर्धनों से अन्यायपूर्ण त्याग कराते हैं। इस बात की विवेचना हम आगे करेंगे कि वे ऐसी योजना के अन्तर्गत, प्रत्यक्ष कर ही कर-पद्धति पर छाये रहेंगे, परोक्ष करों (indirect taxes) की बहुलता वितरण-न्याय की दृष्टि से ठीक नहीं होगी क्योंकि परोक्ष करों का भार मुख्य रूप से निम्नतर आय वाले वर्गों पर ही पड़ता है।

इस प्रकार वितरण न्याय का सिद्धान्त यह माँग करता है कि करों का वितरण उन लोगों के बीच किया जाना चाहिए जो उनको अदा करने की स्थिति में हों। परन्तु ऐसा कराधान उत्पादन पर प्रतिकूल प्रभाव डाल सकता है। एक पूँजीवादी व्यवस्था में, उद्यमकर्त्ताओं (entrepreneurs) द्वारा उत्पादन मुख्यतः व्यक्तिगत लाभ के लिए किया जाता है। उद्यमकर्त्ता (entrepreneurs) मुख्यतया लाभों की लालसा से ही व्यवसाय के जोखिम व खतरे मोत लेते हैं। परन्तु इन लोगों पर यदि भारी कर लगाये गये तो इसका प्रभाव उनकी कार्य करने तथा बचत करने की इच्छा और क्षमता पर पड़ेगा। अतः यह आवश्यक है कि न्यूनतम समस्त त्याग के उद्देश्य से लगाये जाने वाले करों में इतना सशोधन अवश्य किया जाये कि उत्पादन करने की प्रेरणा पर उनका बहुत अधिक प्रतिकूल प्रभाव न पड़े।

पीगू ने इस प्रकार न्यूनतम समस्त त्याग के सिद्धान्तों को समता की विचारधारा से कल्याण की विचारधारा की ओर मोड़ दिया। इस मोड़ का उल्लेख लोकवित्त के विश्लेषण (analysis) में किया जाने लगा है।

**कराधान का समाज-कल्याण सिद्धान्त (Social Welfare Principle of Taxation)**

अदा करने की सामर्थ्य के सिद्धान्त (principle of ability to pay) के समर्थक अनेक समाजवादियों (socialists) का विश्वास था कि सामर्थ्य सिद्धान्त आरोही कराधान (progressive taxation) को प्रोत्साहन देगा और आरोही कराधान आय के पुनर्वितरण के सामान्य लक्ष्य की पूर्ति करेगा। अदा करने की सामर्थ्य के प्रति यह दृष्टिकोण मौलिक रूप से फ्रांस की क्रांति के अतिवादी लेखकों (radical writers) तथा प्रारम्भिक समाजवादियों द्वारा अपनाया गया था, विशेष रूप से सिसमोंडी (Sismondi) द्वारा। लोकवित्त के जर्मन विशेषज्ञ एडोल्फ वॉगनर (Adolph Wagner) ने पिछनी भ्रतान्दी के उत्तरार्ध में इस सिद्धान्त को अधिक साधारण एवं परिमित रूप में प्रस्तुत किया। समाज-कल्याण का सिद्धान्त इस मान्यता पर आधारित है कि यह राज्य का उत्तरदायित्व है कि वह धन एवं आय की उन चरम असमानताओं को दूर करे जो कि बाजार-शक्तियों (market forces) के मुक्त संचालन से तथा स्वतन्त्र समाज में प्रचलित उत्तराधिकार की व्यवस्था से उत्पन्न हो जाती हैं। समाज-कल्याण के लक्ष्य की प्राप्ति की दृष्टि से इन चरम असमानताओं (extreme inequalities) को दूर करना अत्यन्त आवश्यक है और इस उद्देश्य की पूर्ति आरोही कराधान के द्वारा की जा सकती है।

ही घाटे की वित्त-व्यवस्था का आश्रय लिया जा सकता है बशर्ते कि वह लोगों की बड़ी हुई अतिरिक्त आय को उनसे लेने के लिए तत्पर है। घाटे की वित्त-व्यवस्था की एक बड़ी पुराने के बुरे प्रभाव इन उपायों द्वारा दूर किये जा सकते हैं। दूसरी ओर, जब सरकार इस स्थिति में न हो कि अतिरिक्त कर लगाये अथवा दत्त की योजनायें लागू करें तो वह सीमित मात्रा में घाटे के व्यय का आश्रय ले सकता है।

कीमत तथा मजदूरी नियन्त्रण की कार्यवाहियों की सफलता एक अन्य महत्वपूर्ण तत्त्व है जो घाटे की वित्त-व्यवस्था के प्रभावों का निर्धारण करता है। यदि घाटे की वित्त-व्यवस्था के कारण स्पीतिजनक दशायें उत्पन्न होती हैं तो उनके बुरे प्रभावों को नियन्त्रित किया जा सकता है। द्वितीय विश्व युद्ध की अवधि में, अधिकांश देशों में कीमतों पर, उत्पादन पर और मजदूरियों तथा आमदनियों पर नियन्त्रण लगाया गया था और जहाँ भी यह सफल हुआ वहाँ इनके द्वारा स्पीतिजनक दशाओं पर रोक लगी। इसी प्रकार के नियन्त्रण तब भी लगाय जा सकते हैं जबकि आर्थिक विकास के लिए घाटे की वित्त-व्यवस्था को अपनाया जाए। किन्तु यह देखा जाता है कि युद्ध-काल के ख़ताया अन्य समयों में कीमतों तथा आमदनियों को नियन्त्रण करने में अधिकारियों में कुछ मात्रा में अनिच्छा तथा उदासीनता-शी पाई जाती है। युद्ध एक ऐसा अवसर होता है जबकि प्रत्येक कार्यवाही को न्यायोचित माना जाता है। परन्तु शान्तिकाल में ऐसा अवसर होता है जबकि प्रत्येक कार्यवाही को न्यायोचित माना जाता है। परन्तु शान्तिकाल में नियन्त्रण लागू करने की जनता की क्रियाओं में एक अनावश्यक हस्तक्षेप समझा जाता है। अतः कीमतों पर घाटे की वित्त-व्यवस्था के बुरे प्रभावों को रोकने के लिए प्रायः कोई प्रयत्न नहीं किया जाता और थोड़ी मात्रा में घाटे की वित्त-व्यवस्था को ही सुरक्षित समझा जाता है। भारत में सरकार ने कन्दोल लागू करने में बड़ी हिचकिचाहट दिखाई है, परिणामस्वरूप घाटे की वित्त-व्यवस्था के रूप-प्रभाव बिना किसी रोक के बराबर जारी है। द्वितीय योजना में घाटे की व्यय-व्यवस्था जिस मात्रा में अपनाई गई थी, उसे कुछ लोगों ने बहुत अधिक बताया है।

एक अन्य तत्त्व, जो अव्यवस्था में घाटे की वित्त-व्यवस्था की-सही सीमा को निर्धारण करता है, वह भावना (spirit) है जिसके द्वारा लोग उतना त्याग करने को तैयार होते हैं या नहीं, जितनी कि उनसे आशा की जाती है। युद्ध-काल में, भारी करें लगाये जाते हैं और भारी मात्रा में ऐच्छिक बचतें आगे आती हैं। लोग एक बड़े कारण के लिए भारी त्याग तक करने को तैयार रहते हैं। योजनाओं के काल में भी उनको इस प्रकार शिक्षित किया जा सकता है कि वे आर्थिक विकास को भी एक बड़ा एवं महत्वपूर्ण कारण समझें। नियोजन (planning) युद्ध-स्तर पर लागू किया जा सकता है और लोगों को इस बात के लिए तैयार किया जा सकता है कि वे स्थिति की सम्भीरता को समझें। इस प्रकार लोगों को बिना भी-चर्चा किये ही बड़े-बड़े त्याग करने को तैयार किया जा सकता है और फिर घाटे की वित्त-व्यवस्था को बड़ी मात्रा में अपनाया जा सकता है तथा उसके सम्पूर्ण भार एवं ध्याग आसानी से वहन किये जा सकते हैं।

भूतकाल की अपेक्षा भविष्य में घाटे की वित्त व्यवस्था छोटे पैमाने पर अपनायी होगी। उदाहरण के लिए सन् १९७७-७८ के बजट में केवल ७२ करोड़ रु० की घाटे की वित्त व्यवस्था का प्रावधान है। जनता सरकार ने घाटे की वित्त व्यवस्था को समाप्त करने पर बल दिया है। श्री मोरारजी देसाई घाटे की वित्त व्यवस्था के प्रबल विरोधी प्रतीत होते हैं।

### कुछ चुने हुये संदर्भ ग्रन्थ

1. R. N. Bhargava, *Indian Public Finances*, Ch. IX.
2. R. N. Tripathi, *Fiscal Policy and Economic Development in India*.
3. Raja J. Chelliah, *Fiscal Policy in under developed Countries*, pp. 149-158.
4. Third Five-Year Plan, pp. 99-100.
5. Fourth Five-Year Plan.
6. Fifth Five-Year Plan.

## UNIVERSITY QUESTIONS :

१. किसी विकासशील राष्ट्र में हीनार्थ प्रबन्धन के योगदान को समझाइए।  
Explain the role of deficit financing in a developing economy.
२. हीनार्थ प्रबन्धन क्या है ? यह आर्थिक विकास को बढ़ाने में किस प्रकार सहायता करता है ? इसकी क्या सीमाएँ हैं ? भारतीय अनुभव से स्पष्ट कीजिए।  
What is deficit financing ? How does it accelerating economic development ? What are its limitations ? Illustrate from Indian experience.
३. घाटे की वित्त-व्यवस्था से आप क्या समझते हैं ? क्या इसका प्रभाव सदैव मुद्रा प्रसार होता है ? इसके कुप्रभावों को दूर करने के उपाय बताइये।  
What do you understand by deficit financing ? Is it always inflationary in its effects ? What steps would you advocate to counter its adverse effects
४. अल्प विकसित देश में हीनार्थ प्रबन्धन का आर्थिक विकास को गति देने में किस सीमा तक उपयोग किया जा सकता है ? क्या हीनार्थ प्रबन्ध-विधि की कोई मर्यादा अल्प-विकसित अर्थ-व्यवस्था में सन्निहित है ?  
To what extent can deficit financing be used for accelerating economic development of an underdeveloped country ? Are there any limitations of the technique of deficit financing inherent in an underdeveloped economy ?

## भारत का सार्वजनिक ऋण अथवा भारतीय सरकारी ऋण (Indian Public Debt)

### प्रारम्भिक (Introduction) .

सरकार की सम्पूर्ण आवश्यकताएँ कराधान (taxation) द्वारा पूरी नहीं की जा सकती यदि सरकार ऐसा करने का प्रयत्न करती है तो लोगों पर उसका बहुत अधिक भार पड़ता है। सरकार का कुछ खर्च पूँजीगत प्रकृति (capital nature) का होता है, सरकार द्वारा जिसकी पूर्ति सामान्यतः उधार लेकर की जाती है। युद्धकाल में भी सरकार अपने खर्च की पूर्ति चासू आय (current revenues) में से नहीं कर सकती। अतः उसे या तो अपने देश की जनता या विदेशी सरकारों से ऋण लेने पड़ते हैं। इस प्रकार, सरकारी ऋण अर्थातः देशी और अंगतः विदेशी हो सकता है।

अन्य सभी सरकारी के समान ही भारत सरकार ने भी भूतकाल में उधार लिया है और अब भी वह ऐसा करती है। संविधान (constitution) तथा सरकार को यह अधिकार देता है कि वह भारत की संचित निधि (consolidated fund of India) की जमानत पर, समय समय पर संसद (parliament) द्वारा निर्धारित सीमाओं के अन्तर्गत, यदि कोई ऐसी सीमाएँ हो तो उधार ले सके। इसी प्रकार विधानमण्डल (legislature) द्वारा निश्चित की गई सीमाओं के अन्तर्गत राज्य सरकार भी उधार ले सकती है। किन्तु यदि किसी राज्य पर केन्द्र सरकार का अधिकार केन्द्र सरकार द्वारा गारण्टीकृत ऋण बाकी है तो राज्य सरकार भारत सरकार की अनुमति बिना ऋण नहीं ले सकती।

### स्वतन्त्रता से पूर्व भारतीय सरकारी ऋण (Indian Public Debt Before Independence)

इस देश में ब्रिटिश शासन के प्रारम्भिक वर्षों में सरकारी उधार मुख्यतः युद्ध-कार्यों के लिये लिया जाता था। उस समय समस्त विदेशी युद्धों का तथा अफगानिस्तान, बर्मा, चीन, फारस मिथ्र तथा एबीसीनिया में चासू किये गये अभियानों (expeditions) के खर्च का भार भारत पर डाल दिया गया था। लन्दन में किये जाने वाले कुछ अन्य खर्च भी भारत से ही वसूल किये जाते थे। प्रथम विश्व युद्ध की अवधि में, भारत ने ब्रिटिश सरकार को १० करोड़ ६० का उपहार दिया जिससे इस देश के अनुत्पादक ऋण में वृद्धि हुई।



### उत्पादक ऋण (Productive Debt) :

प्रारम्भ में लिये गए भारतीय सरकारी ऋण का एक बड़ा भाग उत्पादक था। यह कुछ ऐसे पूँजीगत कार्यों को सम्पन्न करने के लिये लिया गया था जैसे कि रेलों का निर्माण तथा सिंचाई निर्माण कार्य आदि। ये ऋण अधिकांशतः इंग्लैंड में लिये गये और वह भी व्याज की ऊँची दरों पर। उस समय रेलों तथा सिंचाई योजनाओं के निर्माण में भी काफी अपव्यय किया गया।

सन् १९३६ में, कुल भारतीय सरकारी ऋण की मात्रा १२०६ करोड़ ₹० हो गई। इनमें से ६० करोड़ ₹० व्याज देय परिसम्पत्तियों की आठ में लिये गये थे और ३० करोड़ ₹० राजकोष खाते की नकदी तथा ऋण-पत्रों (securities) की आठ में शेष ऋण बिना किसी आठ के था अथवा अनुत्पादक था। कुल ऋण में से ७३६ करोड़ ₹० की देनदारियाँ भारत में थी और ४७० करोड़ ₹० की इंग्लैंड में।

### द्वितीय विश्वयुद्ध की अवधि में ऋण (Public Debt During Second World War) :

युद्धकाल में, भारत सरकार के व्याज मूलक ₹० दायित्वों (interest bearing rupee obligations) की मात्रा में १५१० करोड़ ₹० की वृद्धि हुई और इंग्लैंड स्थित व्याजदेय दायित्वों में ४०५ करोड़ ₹० की कमी हो गई। स्टर्लिंग दायित्वों में यह कमी स्टर्लिंग ऋण के प्रत्यावर्तन (repatriation of sterling debt) के कारण हुई। आन्तरिक दायित्वों (internal obligation) में वृद्धि युद्धकाल में लिये गये भारी उधार के अलावा निम्न कारणों से हुई थी : आय पर लगाये गये करों की अग्रिम अदायगियाँ, अतिरिक्त लाभ करों की जमा (deposits) और रेलवे तथा डाक व तार आदि की आरक्षित निधि (reserve funds) में तथा मूल्य-ह्रास (depreciation) में वृद्धि। इस अवधि में, सरकार के बजट सम्बन्धी घाटों की मात्रा ६०५ हो गई और राजस्व खाते से बाहर का पूँजीगत व्यय २६४ करोड़ ₹० हो गया। प्रान्तीय सरकारों की बजट सम्बन्धी स्थिति भी काफी सरल रही। सरकारी आवश्यकताओं से अधिक मात्रा में जितने ₹० की आमदनी हुई उसका उपयोग मित्र देशों की सरकारों के उत्तरदायित्व पर युद्ध-व्यय को पूरा करने के लिये किया गया। यह व्यय बाद में वसूल हो जाना था।

युद्ध पिछड़ने के बाद सन्दन में भारत के खाते में बड़ी मात्रा में पौण्ड (sterling balances) का संचय हो गया था उसके कारण ही स्टर्लिंग ऋण का प्रत्यावर्तन करना सम्भव हो सका। इन पौण्ड-पावनों की वृद्धि के अनेक कारण थे। सर्वप्रथम, भारत के व्यापार-शेष (balance of trade) में पूरे युद्ध-काल में भारी मात्रा में वृद्धि हुई और इसका अर्थ था भारत को की जाने वाली स्टर्लिंग की अदायगियों में वृद्धि होना। सन् १९३८-३९ तथा १९४४-४५ की अवधि के बीच भारत की कुल अनुकूल व्यापार-शेष ४३७ करोड़ ₹० था। परिणामस्वरूप, इतने ही मूल्य के स्टर्लिंग सन्दन में भारत के खाते में जमा कर दिये गये। दूसरे, भारत सरकार ने ब्रिटिश सरकार के उत्तरदायित्व पर भारत के कच्चे माल खाद्य-पदार्थों की जिसके बदले भारत को सन्दन में स्टर्लिंग अदा किये गये। तीसरे, प्रारम्भिक व्यवस्था के अनुसार, भारत में प्रतिरक्षा के आधुनिकीकरण (defence modernisation) की लागत का एक भाग ब्रिटिश सरकार ने अदा करना था। ब्रिटिश सरकार ने अपना यह अशदान भी स्टर्लिंग में ही दिया। अन्त में, युद्ध पिछड़ने के बाद भारत सरकार ने सन्दन में चाँदी बेची जिसका मूल्य भी भारत को स्टर्लिंग में प्राप्त हुआ। इन सब कारणों से भारत की जो कुल स्टर्लिंग प्राप्त हुए उनकी मात्रा सन् १९४५-४६ के अन्त में २२६४ करोड़ ₹० हो गई। भारत सरकार ने इन पौण्ड पावनों (sterling balances) के एक भाग का उपयोग अपने स्टर्लिंग दायित्वों (sterling obligations) के प्रत्यावर्तन के लिए किया।

### युद्ध-काल में रुपया-ऋण (Rupee Debt During the War) :

कुल रुपया-ऋण (rupee debt) की मात्रा जो कि मार्च १९३६ में ७३६ करोड़ ₹० थी, बढ़कर मार्च १९४६ में १६४० करोड़ ₹० हो गई। इस वृद्धि का कारण, स्वभावतः, युद्ध व्यय ही था जिसमें प्रतिरक्षा पर किया जाने वाला पूँजीगत व्यय और प्रत्यावर्तित स्टर्लिंग ऋण के बदले में जारी रुपया-प्रतिवर्ष भी सम्मिलित थे। भारत सरकार का युद्ध-व्यय ही इस उधार का एकमात्र

कारण नहीं था। सन् १९४०-४१ से १९४५-४६ तक के छः वर्षों में कुल राजस्व घाटो की मात्रा ६२६ करोड़ रु० हो गई थी। इन घाटो को पूरा करने के लिए जितने धन की आवश्यकता थी, लिया गया उधार उससे बहुत अधिक था। उधार का कुछ भाग तो इसलिये लिया गया था कि भारत में मित्र देशों से सम्बन्ध खर्चों के लिए रुपये की आवश्यकता थी। सरकार ने अपनी ऋण-नीति का निर्धारण केवल अपने राजस्व घाटो की दृष्टि से ही नहीं किया था अपितु कुल रूपया आयमन तथा कुल रूपया वहिर्गमन के बीच उत्पन्न स्फीतिजनक खाई को, जहाँ तक भी सम्भव हो सके, भरने की आवश्यकता देखते हुए भी किया था।

सरकार ने उधार कार्यक्रम में विभिन्न प्रकार के कर्जों, राजकोष-पत्र (treasury bills) तथा अल्प बचत योजनाएँ सम्मिलित थीं। ३ प्रतिशत की दर के विभिन्न अवधि वाले कर्ज सफलतापूर्वक जारी किये गये और ऐसे कर्जों की कुल मात्रा ६३६ करोड़ रु० हो गई। राजकोष-पत्र जारी करने का कार्य भी बहुत सफल रहा और सरकार का इस साधन से ७७० करोड़ रु० प्राप्त हुए। सरकार ने अल्प बचत योजनाओं में भी बहुत विश्वास प्रकट किया। अल्प बचत की अनेक ऐसी योजनाएँ इसीलिए चापू की गईं कि जिससे अल्प बचत करने वालों को युद्ध कार्यों के लिए अपने छोटे-छोटे अश्वदान करने का प्रोत्साहित किया जा सके। इन योजनाओं द्वारा कुल ८०० करोड़ रु० एकत्र किये गये।

### स्वतन्त्रता के बाद से भारतीय सरकारी ऋण (Indian Public Debt Since Independence)

आयोजनाबद्ध विकास (planned development) की आवश्यकताओं के कारण स्वतन्त्रता के पश्चात् अवधि में सरकारी उधार की मात्रा में काफी वृद्धि हुई है। विदेशों से भी काफी उधार लिया गया है, विशेष रूप से इसलिये ताकि योजनाओं की विदेशी विनिमय की आवश्यकताओं को पूरा किया जा सके। भारत को विदेशी सहायता अनेक रूपों में प्राप्त हुई परन्तु इस सहायता का एक बड़ा भाग व्याज मूलक कर्जों (interest-bearing loans) के रूप में ही था। भारत सरकार ने आन्तरिक व्याज मूलक दायित्वों (internal interest bearing obligations) में, सामान्य भदे, कर्ज (loans), राजकोष-पत्र, अर्थोपाय उधार (ways and means advances) और अल्प राज्य मुख्य रूप से उल्लेखनीय है। स्वतन्त्रता के पश्चात् की एक मुख्य मद है, समुक्त राज्य की सरकार की प्रतिरूप निधियाँ (U S Government Counter part Funds), जो समुक्त राज्य अमेरिका से पी० एल० ४८० कर्जों के रूप में प्राप्त हुई थीं।

देश के विभाजन के समय एक समस्या यह उत्पन्न हुई कि अविभाजित भारत की देनदारियों का भारत और पाकिस्तान के बीच किस प्रकार विभाजन किया जाए। इस सम्बन्ध में दोनों देशों ने बीच एक वित्तीय समझौता किया गया और ऋण सम्बन्धी दायित्वों का विभाजन भी उसी आधार पर किया गया।

### पाकिस्तान के साथ वित्तीय सहमति (Financial Agreement with Pakistan)

दिसम्बर १९४७ में पाकिस्तान के साथ जो वित्तीय समझौता अथवा करार (financial agreement) सम्पन्न हुआ, उसके अनुसार अविभाजित भारत के सरकारी ऋण में भारत और पाकिस्तान के हिस्सों का निर्धारण निम्नलिखित आधार पर किया गया : (१) वे ऋण तथा देयताएँ जो व्याजोत्पादक परिसम्पत्तियों (interest yielding assets) द्वारा सुरक्षित थीं जैसे कि रेल, तार व टेलीफोन आदि, उनके सम्बन्ध में यह निश्चित किया गया कि जिनमें मूल्य की ऐसी परिसम्पत्तियाँ प्रत्येक देश की सीमा में स्थित हों, हर देश उतने ही मूल्य तक देनदारियों के लिए जिम्मेदार होना चाहिए, (२) उन कर्जों व देयताओं (loans and liabilities) के सम्बन्ध में जो कि राजकोषीय खाते में नगदी तथा ऋण पत्रों (cash and securities) के द्वारा सुरक्षित थे, यह समझौता हुआ कि पाकिस्तान अपने हिस्से की नगद बाकियों की रकम अर्थात् ७५ करोड़ रु० के बराबर ऋण का दायित्व अपने ऊपर लेगा, और (३) असुरक्षित ऋणों (uncovered debts) के सम्बन्ध में यह तय हुआ कि उसमें कुछ ऐसे मामूली हेर-फेर—जैसे कि भारतीय सैनिक स्टोर्स के एक भाग का स्थानान्तरण और एक टक्काल (mint) तथा मुद्रा प्रिंटिंग प्रेस की स्थापना के लिए पाकिस्तान को अदायगी—करने के पश्चात् ऐसे ऋण में पाकिस्तान का भाग १३ ५ प्रतिशत होगा।

इस प्रकार, अविभाजित भारत के सम्पूर्ण सरकारी ऋण के व्याज एवं मूलधन की अदायगी का दायित्व भारत ने अपने ऊपर ले लिया। पाकिस्तान अपना भाग बराबर वार्षिक किश्तों में अदा करता था। ये किश्तें सन् १९५२ से आरम्भ होनी थी। ऋण में पाकिस्तान के हिस्से का अनुमान लगभग ३० करोड़ रु० का लगाया गया था। स्पष्ट है कि इस प्रकार की शर्तें भारत के अनुकूल नहीं रही। भारत को सम्पूर्ण ऋणों की अदायगी का दायित्व अपने ऊपर लेना पड़ा जबकि पाकिस्तान द्वारा अपना भाग किश्तों के रूप में भारत को अदा किया जाना था। दोनों देशों के राजनैतिक सम्बन्धों को देखते हुए इस बात की कोई आशा नहीं है कि भारत को ऋण का पाकिस्तान का भाग कभी प्राप्त भी होगा। वास्तविकता यह है कि पाकिस्तान ने ऋण के अपने भाग की अदायगी की वार्षिक किश्तें अभी तक भी देनी शुरू नहीं की है।

### पंचवर्षीय योजनाओं के अन्तर्गत उधार-कार्यक्रम (Borrowing Programmes Under the Five-Year Plans)

स्वतन्त्रता के पश्चात्, सरकार के उधार कार्यक्रमों के प्रति कोई अधिक उत्साहवर्धक प्रतिक्रिया प्रकट नहीं की गई। इस कारण, प्रथम पंचवर्षीय योजना में इसका छोटा सा ही लक्ष्य निर्धारित किया गया। आन्तरिक उधार (internal borrowing) से ५२० करोड़ रु० प्राप्त करने का निश्चय किया गया जिसमें ११५ करोड़ रु० कर्जों से, २७० करोड़ रु० अल्प बचतों तथा जमा धनराशियों से और १३५ करोड़ रु० अन्य विविध स्रोतों से प्राप्त किये जाने थे। किन्तु वास्तव में जो कर्ज वसूल हुआ वह निर्धारित लक्ष्य से कुछ कम रहा। द्वितीय योजना में, बाजार ऋणों तथा अल्प बचतों के लिए १२०० करोड़ रु० के लक्ष्य निर्धारित किये गये। लक्ष्यों की पूर्ति के लिए अथक प्रयास किये गये। द्वितीय योजना की अवधि में, सघ तथा राज्य सरकारों को प्राप्त होने वाला निबल उधार लगभग ७८६ करोड़ रु० रहा और ४०० करोड़ रु० अल्प बचत कार्यक्रमों से प्राप्त हुए। इन आँकड़ों से स्पष्ट है कि योजना के लक्ष्य ग्युनाधिक रूप से प्राप्त कर लिये गये। तृतीय योजना में निर्धारित लक्ष्य के अनुसार, बाजार-उधार की कुल प्राप्तियाँ ८०० करोड़ और अल्प बचतों से होने वाली निबल प्राप्तियाँ ६०० करोड़ रु० रखी गई थी। यह लक्ष्य पूरा हो गया। चतुर्थ योजना में १४१५ करोड़ रु० बाजार ऋणों से तथा ७६९ करोड़ रु० अल्प बचतों से प्राप्त किये जाने थे। इस प्रकार चतुर्थ योजना में कुल मिलाकर २१८४ करोड़ रु० आन्तरिक ऋण साधनों से एकत्रित किये जाने का आयोजन था। पाँचवी पंचवर्षीय योजना में २,४३१ करोड़ रु० की विदेशी सहायता उपलब्ध होने का अनुमान लगाया गया था।

### वर्तमान सरकारी ऋण तथा अन्य देयताएँ (Public Debt and Other Liabilities To-day)

तालिका न० १ इस सम्बन्ध में वास्तविक स्थिति का व्यापक चित्र प्रस्तुत करती है। भारत के सरकारी ऋणों के सम्बन्ध में तीन बातें विशेष उल्लेखनीय हैं। सर्वप्रथम तो यह कि केन्द्र सरकार द्वारा उधार मुख्यतः विकास योजनाओं की वित्तीय व्यवस्था के लिये किये गये हैं और उनमें वृद्धि तीव्रगति से होती रही है। दूसरे, बाह्य ऋणों की मात्रा १५ प्रतिशत से बढ़कर सन् १९७५-७६ में (बजट अनुमानों के अनुसार) लगभग ३५ प्रतिशत हो गई है। अभी हाल के वर्षों में बाह्य सहायता जिस तीव्रगति से प्राप्त की गई है और उसका उपयोग किया है, उसमें बाह्य ऋणों के भाग में होने वाली वृद्धि स्वयमेव स्पष्ट हो जाती है। सन् १९७७-७८ के बजट में ८६४ करोड़ रु० के विदेशी ऋणों का प्रावधान किया गया है जबकि गत वर्ष के बजट में १९७६-७७ में ८१५ करोड़ रु० के विदेशी ऋणों का प्रावधान था। तीसरे, अब तक भारत के बाह्य ऋण का सर्वाधिक भाग समुक्त राज्य अमेरिका से लिया गया है। डालर ऋणों की मात्रा भारत के कुल बाह्य ऋणों की लगभग ५० प्रतिशत बैठती है। किन्तु अब रूस व अन्य साम्यवादी देशों से ऋण लिए जा रहे हैं।

### राज्यों के ऋण की स्थिति (Debt Position of States)

राज्य सरकारें अपनी मंचित निधियों की आड़ पर बाजार से उधार लेती हैं। चूँकि राज्य सरकार केन्द्र की भी ऋणी होती है अतः बाजार से उधार लेने के सम्बन्ध में उन्हें पहले

भारत सरकार के सार्वजनिक ऋण  
(Public Debt of the Government of India)

(करोड़ रु० में)

| विवरण                                      | १९५०-५१  | १९५५-५६  | १९६०-६१  | १९६५-६६  | १९७२-७३<br>(संशोधित) | १९७३-७४<br>(संशोधित) | १९७४-७५<br>(संशोधित) | १९७५-७६<br>(संशोधित) |
|--|----------|----------|----------|----------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| (अ) आन्तरिक ऋण (Debts Raised in India)     |          |          |          |          |                      |                      |                      |                      |
| (I) स्थायी ऋण—                             |          |          |          |          |                      |                      |                      |                      |
| (i) आन्तरिक ऋण                             | १,६३८.४  | १,५०८.६३ | २,५५५.७२ | ३,४१७.२८ | ५,२७६.७२             | ५,८५१.५६             | ६,४३४.६६             | ६,७५६.८१             |
| (ii) मुद्राव्यय बॉण्ड                      | —        | —        | —        | —        | ०.७८                 | १.००                 | ८३.८०                | ८३.८०                |
| (iii) इनामी बॉण्ड                          | —        | —        | १५.६३    | ११.३५    | ०.७८                 | १.००                 | १.०४                 | ०.६४                 |
| (iv) १५ वर्षीय ऐंग्लो-इंडियन प्रमाण-पत्र   | —        | ८६       | ३४५      | ३७८      | २०४                  | १८०                  | १६०                  | १००                  |
| (v) मुगलान के दौरान ऋण                     | ६४६      | १२२२     | २२७३     | ३३७२     | ५२६७                 | ६१६८                 | ५४१३                 | ५४१३                 |
| (II) अस्थायी ऋण                            |          |          |          |          |                      |                      |                      |                      |
| (vi) ट्रेजरी बिल्ट                         | ३५८.०२   | ५६५.२५   | १,१०६.२६ | ३,६११.८२ | ३,६३१.३६             | ४४६८.८२              | ४,७०६.४३             | ५,१६५.५१             |
| (vii) विशिष्ट अस्थायी ऋण                   | २१२.६०   | २१२.६०   | २७४.१८   | ३४०.७०   | ७२६.४१               | ७३०.०६               | ७३३.३६               | ७३३.३६               |
| (viii) ट्रेजरी जमा प्रान्तियाँ एवं अन्य ऋण | ६७३      | ०६       | —        | —        | —                    | —                    | —                    | —                    |
| (ब) विदेशी ऋण                              | २,०२२.३० | २,३२६.७२ | ३,६७८.०० | ५,४१८.६५ | ६,७८०.१२             | ११,२२८.४८            | १२,०१८.१८            | १२,७६७.६१            |
| सार्वजनिक ऋण का योग                        | ३२.०३    | ११३.६३   | ७६०.६६   | २,५६०.६२ | ७,१६१.२५             | १८,८२६.६१            | २४,४१३.२६            | २४,४१३.२६            |
| सार्वजनिक ऋण का योग                        | २,०५४.३३ | २,४४०.३५ | ४,४३८.६६ | ८,००९.२७ | १३,९४१.३७            | १७,०५४.८२            | १८,४३७.४४            | १९,८२६.४६            |

[स्रोत : भारत १९७६]

केन्द्र सरकार से अनुमति लेनी होती है। राज्यों के बाजार ऋण को भी स्थायी तथा अस्थायी ऋण के रूप में वर्गीकृत किया जा सकता है। किन्तु राज्य सरकारें अपने ऋण का एक बड़ा भाग भव्य सरकार से लेती हैं। बिनास की आवश्यकताओं से राज्यों के लिए यह अनिवार्य बना दिया है कि वे केन्द्र से अधिकाधिक उधार लें। केन्द्र द्वारा राज्यों की ऋण अधिकार भारत की संवित निधि (consolidated fund of India) में से दिये जाते हैं परन्तु कुछ ऋण विशेष विकास निधि (special development fund) में से भी दिये जाते हैं। आगे दी हुई तालिका न० २ में राज्यों के ऋण की स्थिति दिखाई गई है।

इन आँकड़ों से स्पष्ट है कि कुल ऋण का सबसे बड़ा भाग सरकारी ऋण है। अनिविबद्ध ऋण तो कुल ऋण का बहुत थोड़ा भाग है। सरकारी ऋणों में, केन्द्र सरकार से प्राप्त कर्जों का भाग सबसे अधिक है, उसके बाद स्थायी ऋण तथा अस्थायी ऋण का सम्मिश्र आता है जिनकी मात्रा अपेक्षाकृत कम है। सन् १९५१-५२ के अन्त में, केन्द्र सरकार से प्राप्त ऋण कुल ऋण के आधे से कुछ ही कम थे। किन्तु सन् १९६०-६१ के अन्त में, ये ७५ प्रतिशत और १९७४-७५ (बजट) के अन्त में ७४ प्रतिशत से कुछ ही अधिक थे। मात्रा की दृष्टि से, सन् १९५१-५२ में ये २४१ करोड़ रु० थे किन्तु सन् १९७४-७५ में बढ़कर ६२११ करोड़ रु० हो गये। इस प्रकार इनमें मात्रा की दृष्टि से भी वृद्धि हुई और तुलनात्मक दृष्टि से भी। राज्यों के स्थायी ऋण १३४ करोड़ रु० से बढ़कर १८६० करोड़ रु० अर्थात्, तेरह गुने से भी अधिक हो गये।

### सरकारी ऋण-नीति की समस्याएँ (Problems of Public Debt Policy)

सम्पूर्ण युद्ध-काल में सरकार ने सस्ती अथवा अल्प व्याज की मुद्रा नीति (cheap money policy) अपनाई। युद्ध-काल में सभी उधार ३ प्रतिशत की नीची दर से लिये गये। युद्ध की समाप्ति तथा सरकारी ऋण के भार को कम करने के लिए ऐसा करना आवश्यक था। यह नीति युद्धोत्तर काल में भी जारी रही और तब भी प्रारम्भिक वर्षों ३ प्रतिशत की दर से लिये गये। कभी-कभी यह सुझाव दिया जाता है कि यदि व्याज की दर बढ़ा दी जाए तो सरकार के उधार-कार्यक्रमों के प्रति लोगों की रुचि अधिक बढ़ाई जा सकती है। परन्तु सरकार की सस्ती मुद्रा नीति का भी अपना औचित्य है। सर्वप्रथम एक निर्धन देश में, वचतों की मात्रा कम ही होती है अतः व्याज की दर में वृद्धि करने से वचतों की मात्रा में अधिक वृद्धि की सम्भावना नहीं होती। अतः सरकारी कर्जों में लोगों के अश्दान पर व्याज की दर का कोई अधिक प्रभाव नहीं पड़ता। दूसरे, व्याज की दरें बढ़ाने पर विदेशी धन के बड़ी मात्रा में भारत आने की सम्भावना भी बहुत कम है। विदेशी धन का अन्तर्प्रभाव (inflow) व्याज की दर के मुकाबले अन्य बातों से अधिक निर्धारित होता है। तीसरे, व्याज की ऊँची दर के कारण उधार औद्योगिक उद्यमों के लिए अधिक महंगा हो जायेगा जिससे निवेश की दर गिर जायेगी। अन्त में, व्याज की दर में यदि वृद्धि की गई तो उसने प्रचलित ऋण-पत्रों की कीमतें गिर जायेंगी, जिसके परिणामस्वरूप निवेश करने वाली उद्यम संस्थाओं का चिट्ठा (balance sheet) अस्त-व्यस्त हो जायेगा जिन्होंने कि लगातार सरकार के कार्यक्रमों का समर्थन किया था। इस प्रकार, सरकार की नीति की अपनी विशेषताएँ हैं।

परन्तु व्याज की उन दरों से चिपके रहना भी उचित नहीं है जो कि युद्ध से पूर्व व्याज की ३ प्रतिशत की दर विलुप्त स्वाभाविक थी और युद्ध-काल में भी सरकार ने इसको बनाये रखा। किन्तु युद्ध के बाद की अवधि में परिस्थितियाँ काफी बदल गई हैं, अतः इस दर को पूर्णतया बनाये रखना बड़ा कठिन है। यही कारण है कि सरकार को कुछ किस्म के कर्जों पर व्याज की दरें बढ़ानी पड़ी। उदाहरण के लिए, अभी हाल के वर्षों में ३½ और ४ प्रतिशत की दर से कर्ज लिये गये हैं। अधिकांश अल्प वचत योजनाओं की दरें भी बढ़ाकर अब लगभग ४ प्रतिशत कर दी गई हैं। व्याज की दरों में की गई यह वृद्धि बदलती हुई परिस्थितियों की ही प्रतिक्रिया है और उचित भी है। द्वितीय योजना की अवधि में सरकार का अल्प वचत योजनाओं का लक्ष्य पूरा न हो सका। इसका आंशिक कारण तो अल्प वचतों का अभाव था और आंशिक

तालिका—२  
राज्यों की ऋण स्थिति  
(Debts Position of States)

| (करोड़ में)                    |         |         |          |          |         |                      |                    |
|--------------------------------|---------|---------|----------|----------|---------|----------------------|--------------------|
|                                | १९५१-५२ | १९५५-५६ | १९६६-६९  | १९७०-७१  | १९७२-७३ | १९७३-७४<br>(संशोधित) | १९७४-७५<br>(अंतिम) |
| (१) सरकारी ऋण                  |         |         |          |          |         |                      |                    |
| (क) स्थायी ऋण                  | १३५     | ८२७     | १,०४६.५३ | १,२२२.६६ | १,४६५   | १,६२२                | १,७६०              |
| (ख) अस्थायी ऋण                 | १६      | १८६     | २४१.४६   | १०७.७४   | ६४      | १२८                  | ७३                 |
| (ग) बैंक सरकार से प्राप्त ऋण   | २४१     | ४,११०   | ५,४०३.६३ | ६,२८७.६२ | ८,०१७   | ८,६८८                | ९,२११              |
| (घ) अन्य ऋण                    | —       | १६२     | २०१.०४   | २३५.२७   | २७३     | ३२६                  | ४१३                |
| (२) अनियमित ऋण (Unfunded Debt) | ६८      | २३१     | २३०.८६   | ५१५.७२   | ७२२     | ८४७                  | ९६३                |
| (३) कुल ऋण                     | ४४९     | ५,४१६   | ७,३२३.४४ | ८,३६६.३४ | १०,४७१  | ११,६२१               | १२,४४०             |
| मात्र : भारत १९७६              |         |         |          |          |         |                      |                    |

व्याज की नीची दर थी। इस स्थिति में, स्वभावतः ही सरकार को अपने बॉण्डों पर व्याज की दर बढ़ानी पड़ी।

केन्द्र सरकार इस स्थिति में होती है कि वह राज्यों के मुकाबले कुछ अधिक अनुकूल शर्तों पर ऋण ले सके। सभ्य सरकार इस स्थिति में भी होती है कि वह राज्यों के मुकाबले दीर्घ-कालीन कर्जों के लिए एक निश्चित दर का प्रस्ताव कर सके। फिर, जिन शर्तों पर विभिन्न राज्य उधार लेते हैं, उनमें भी थोड़ी असमानता पाई जाती है। सामान्यतः कुछ राज्य इस स्थिति में होते हैं कि वे अन्य राज्यों के मुकाबले, अन्य शर्तें समान रहने पर, ऊँचे निगम मूल्यों (issue prices) पर कर्जें ले सकें। इस पर अन्य ऐसे राज्य रोष प्रकट करते हैं जिन्हें कि कम अनुकूल शर्तों पर उधार लेना पड़ता है। अतः यह सुझाव दिया जाता है कि केन्द्र और राज्यों की कर्जों सम्बन्धी सभी कार्यवाहियों का केन्द्रीयकरण हो जाना चाहिए। ऐसा हो सकता है कि सभी कर्जें सभ्य सरकार द्वारा लिये जाएँ उनकी प्राप्तिवासी राज्यों के बीच उनके आवश्यकताओं के अनुसार बाँट दी जाएँ। राज्य वर्ग में एक बार अपनी आवश्यकताओं के सम्बन्ध में केन्द्र को सूचित कर दें और तब सभ्य सरकार राज्यों की तथा अपनी निजी आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए सयुक्त कार्यवाही द्वारा कर्जें प्राप्त करें।

भारत सरकार को अपने उधार-कार्यक्रमों के सम्बन्धों में अनेक कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है। ये कठिनाइयाँ मुख्यतः आर्थिक परिस्थितियों तथा लोगों की आदतों से सम्बन्धित होती हैं। हमारे देश में अधिकांश लोग निर्धन हैं अतः उनकी उपभोग-प्रवृत्ति (property to consume) भी ऊँची होती है। परिणामस्वरूप यदि आय में वृद्धि भी होती है तो उनकी बचतों में अनुपात से कम वृद्धि होती है। फिर, हमारे यहाँ लोग अपनी बचतों को सोने तथा चाँदी के गहनों के रूप में रखने के आदी हैं। जब कीमतें घातुओं के रूप में ऐसे निःसंख्य (boards) तस्कर व्यापार द्वारा तथा आयात द्वारा प्राप्त सोने या चाँदी से किये जाते हैं तो वे देश की बचतों को निर्जीव बना देते हैं। इसके अतिरिक्त, सरकार को अपनी ऋण की आवश्यकताओं के सम्बन्ध में निवेश की गैर-सकारावी ध्वज की माँगों से भी प्रतियोगिता करनी पड़ती है। इस प्रकार, निर्धारित कार्यक्रम के अनुसार उधार लेने में सरकार के समक्ष अनेक बाधाएँ आती हैं? अतः सरकार को अनेक उधार-कार्यक्रमों के साथ-साथ भारी मात्रा में प्रचार और प्रोपेण्डा करना होता है। और अल्प बचत योजनाओं के सम्बन्ध में तो विशेष रूप से ऐसा करना होता है जहाँ कि उधार सत्याओं से नहीं बल्कि व्यक्तियों से लिया जाता है। लोगों को ऋण देने को प्रोत्साहित करने के लिए प्रचार करना होता है और आकर्षण उत्पन्न करने होते हैं। इनामी बॉण्ड योजना ऐसे आकर्षण का एक उदाहरण है। इन योजनाओं के लिए व्याज की दरें भी अर्थव्यवस्था में प्रचलित परिस्थितियों के अनुसार ही निर्धारित करनी होती हैं।

द्वितीय वित्त आयोग ने केन्द्र द्वारा राज्यों को दिये जाने वाले कर्जों के प्रश्न पर विचार किया था। आयोग ने सिफारिश की थी कि कर्जों का एकीकरण कर दिया जाना चाहिए और व्याज की दरों तथा अक्षमता की शर्तों का युक्तिकरण (rationalization) कर दिया जाना चाहिए। कहा गया कि आयोग द्वारा प्रस्तावित एकीकरण की इस योजना से प्रतिवर्ष लगभग ५ करोड़ रु० के व्याज का भार कम होगा। भविष्य के लिए, आयोग ने यह सिफारिश की कि राज्यों को वर्ष में केवल दो कर्जें दिये जाने चाहिए, एक तो मध्यावधि कर्जों और दूसरा दीर्घावधि कर्जों। इन कर्जों की व्याज की दर उस वर्ष के सम्पूर्ण सधीय उधारों की निम्न लागत के बराबर होनी चाहिए। आयोग ने यह भी सिफारिश की कि वर्ष के बीच में भारत सरकार राज्यों को अर्थोपाय उधार (ways and means advances) दे सकती है और फिर वर्ष के अन्त में वे उक्त दोनों कर्जों के रूप में परिवर्तित किये जा सकते हैं। इन सिफारिशों के आधार पर, १९५७-५८ तक लिये गये कर्जों की व्याज की दर करके उनका मानकीकरण (standardisation) कर दिया। औद्योगिक एवं वाणिज्यिक उद्यमों के लिए तथा औद्योगिक आवास (industrial housing) के लिए जो शर्तें निर्धारित की गई थीं उनमें कोई परिवर्तन नहीं किया गया। बिजली से सम्बन्धित उद्यमों तथा बिजली की सुविधाओं के विस्तार के लिए लिये जाने वाले कर्जों पर व्याज की दर ४ प्रतिशत वापिस निश्चित की गई। अन्य सभी कर्जों पर व्याज की दर ३ प्रतिशत रखी गई। आगे विचार होने तक मार्च १९५८ के बाद लिये गये कर्जों पर व्याज सामान्य दर से लगाया जाना था, अर्थात्

## अधिकतम कल्याण का सिद्धान्त (Maximum Welfare Principle)

यह कहा जा सकता है कि कराधान का समता सिद्धान्त तथा कल्याण सिद्धान्त दोनों ही दोषपूर्ण हैं। समता सिद्धान्त (equity principle) केवल सरकारी सेवाओं की लागत के न्यायपूर्ण वितरण की विवेचना करता है, अर्थात् यह है कि सरकारी सेवाओं में लगी लागत को विभिन्न करदाताओं के बीच समन्यायपूर्ण रीति से कैसे बांटा जाय। दूसरी ओर, कराधान का कल्याण सिद्धान्त, जो कि समता सिद्धान्त से कुछ व्यापक है, समाज में आय वितरण की ही सम्पूर्ण समस्या पर केन्द्रित है। ये दोनों ही विचारधारणें इस दृष्टि से सन्तुष्ट हैं कि ये बजट के केवल कराधान पक्ष का ही विवेचन करती हैं। वास्तव में यह अत्यन्त आवश्यक है कि कराधान के भार के विवेचन (discussion) में उन सभी को भी सम्मिलित किया जाय जो कि सरकारी व्यय से प्राप्त हो। डाहटन पीगू तथा मसग्रैव ने कर्तों के भार तथा इसके वितरण की समस्या में सरकारी सेवाओं को भी सम्मिलित करके इसको नया रूप दिया है, और समस्या का यही रूप होना भी चाहिए क्योंकि कल्याण को कराधान तथा सरकारी व्यय, दोनों ही प्रभावित करते हैं। कराधान इसको घटाने का प्रयत्न करता है जबकि सरकारी व्यय इसमें वृद्धि का प्रयास करता है। इस दृष्टिकोण के अनुसार, कराधान का सिद्धान्त बजट-निर्धारण (अर्थात् कराधान एवं सरकारी व्यय के निर्धारण) का सिद्धान्त बन जाता है। इस नए सिद्धान्त का लक्ष्य सम्पूर्ण रूप में जनता के कल्याण को अधिकतम करना है।

पीगू ने और बाद में डाहटन ने बजट नीति के दो सिद्धान्तों का प्रतिपादन किया है जिसमें उन्होंने कराधान तथा सरकारी व्यय दोनों को ही सम्मिलित किया है। प्रथम यह है कि सरकारी अधिकारियों को विभिन्न उपयोगों में साधनों का वितरण इस प्रकार करना चाहिए कि सभी उपयोगों से प्राप्त होने वाली सीमान्त उपयोगिता अथवा सीमान्त कल्याण बराबर हो। दूसरे, सरकारी व्यय उस सीमा तक किया जाना चाहिए जहाँ पर कि व्यय किये गए अन्तिम रुपये का सीमान्त सामाजिक लाभ करो के रूप में बहुत किए गये अन्तिम रुपये के सीमान्त खर्चा के बराबर हो।

इनमें से प्रथम प्रस्ताव तो समुदाय (community) के समसीमान्त उपयोगिता के सिद्धान्त (principle of equi-marginal utility) का ही विस्तार है। जिस प्रकार कि एक व्यक्ति अपनी उपलब्ध आय का विभिन्न वस्तुओं में इस प्रकार वितरण करता है कि उसके प्रत्येक प्रकार के व्यय की सीमान्त तुष्टि (marginal satisfaction) बराबर हो जाय और ऐसा करके वह अपनी उपयोगिता को अधिकतम करने का प्रयत्न करता है, उसी प्रकार सार्वजनिक सत्ताएँ (public authorities) अपने नियत साधनों का विभिन्न सरकारी खर्चों में इस प्रकार बँटवारा करती है कि उनके प्रत्येक प्रकार के व्यय की सीमान्त उपयोगिता बराबर हो जाये और इस प्रकार वे भी सामाजिक लाभ (social benefit) को अधिकतम करने का प्रयत्न करती हैं। दूसरा प्रस्ताव इस बात पर जोर देता है कि सार्वजनिक कल्याण में वृद्धि करने वाला सरकारी व्यय उस बिन्दु तक बढ़ाया जाना चाहिए जहाँ तक कि सीमान्त सामाजिक लाभ सरकारी सेवाओं में लगने वाली सीमान्त लागत के बराबर हो जाए।

मसग्रैव (Musgrave) से लिया गया अर्थ पृष्ठ पर व्यक्ति रेखाचित्र इन दोनों ही प्रस्तावों को प्रस्तुत करता है—



## स्थानीय वित्त (Local Finance)

### प्रारम्भिक (Introduction) :

प्रशासन के कुछ कार्य ऐसे हैं जो भारतीय संविधान के अनुसार, स्थानीय निकायों (local bodies) जैसे कि ग्राम पंचायतों, म्युनिसिपल समूहों तथा जिला निकायों आदि को सौंपे गये हैं। यह स्वाभाविक ही है कि अनेक कार्यों को कुशलता से सम्पन्न करने के लिए उन्हें धन की आवश्यकता होती है। अतः इन निकायों को आय के कुछ स्रोत भी प्रदान किये गये हैं जिसमें राज्य सरकारों से मिलने वाले अनुदान भी सम्मिलित हैं। इस अध्याय में हम पहले दो स्थानीय निकायों के कार्यों का अध्ययन करेंगे और तत्पश्चात् उनकी आय के स्रोतों का।

### स्थानीय संस्थायें अथवा निकाय और उनके कार्य (Local Bodies and Their Functions)

स्थानीय निकाय कई प्रकार के होते हैं। विभिन्न राज्यों में भिन्न-भिन्न प्रकार के स्थानीय निकाय और उनके भिन्न-भिन्न प्रकार के ही कार्य होते हैं। देश के सभी भागों में, नगरों में नगरपालिकाएँ (municipalities) अथवा म्युनिसिपल कमेटियाँ हैं। कुछ बड़े नगरों में नगर सुधार विभाग (improvement trusts) अथवा विकास बोर्ड भी हैं परन्तु चूँकि उन्हें कर लगाने का कोई अधिकार प्राप्त नहीं है अतः यहाँ हम उनको स्थानीय निकायों की परिधि से बाहर रखेंगे। अनेक स्थानों पर, मोटीफाइट्ट एरिया कमेटियाँ, छोटी नगर समितियाँ, तथा कन्स्ट्रक्शन बोर्ड भी स्थापित हैं। परन्तु इन पर पृथक् से विचार नहीं किया जायेगा। क्योंकि जहाँ तक कार्यों का सम्बन्ध है वे अन्य नगरपालिकाओं के ही समान हैं। ग्रामीण क्षेत्रों में, हमारे यहाँ जिला बोर्ड तथा ग्रामीण बोर्ड हैं। ग्रामीण बोर्ड जिले से छोटे क्षेत्रों में, अपना काम करते हैं परन्तु इनके कार्य जिला बोर्डों के समान ही हैं अतः जिला बोर्डों के साथ ही इन पर विचार किया जा सकता है। कुछ राज्यों में, गाँवों में ग्राम पंचायतें कार्य करती हैं। इनको विशेष कार्य सौंपे जाते हैं तथा आय के स्रोत भी इनके अपने होते हैं। इस प्रकार कहा जा सकता है कि स्थानीय निकायों के चार विभिन्न प्रकार हैं जिनके अपने-अपने पृथक् कार्य हैं और अपने-अपने कर लगाने के अधिकार। इन चारों प्रकार के निकायों को देश भर में ही काफी महत्ता प्राप्त है।

### ग्राम पंचायतें (Village Panchayats) :

पंचायत का कार्य क्षेत्र सामान्य रूप से एक गाँव तक ही सीमित रहता है। कुछ स्थितियों में, दो या दो से अधिक गाँव भी एक पंचायत के अन्तर्गत रख दिये जाते हैं। पंचायतों

इतनी ही अवधि के भारत सरकार के बाजार-कर्जों के प्रतिदान-मूल्य (redemption yield) के बराबर ।

राज्यों की आय के साधन चूँकि उनको विकास तथा विकसितर आवश्यकताओं के लिए पर्याप्त नहीं है, अतः केन्द्रीय ऋणों की वापसी उनके लिए कठिनाई उपस्थित करती रही है । कभी-कभी तो ये अदायगियाँ और कर्जों लेकर करनी पड़ी हैं । भूतकाल में, यहाँ तक कि व्याज की अदायगी तक करने में राज्य बड़े अनियमित रहे हैं । किन्तु फिर भी जब-जब उन्हें आवश्यकता हुई तब-तब बराबर उन्हें कर्ज मिलते रहे हैं । ऐसा होता है कि राज्य चूँकि पुराने ऋणों की अदायगी नये कर्ज लिये बिना नहीं कर सकते अतः भविष्य में इन कर्जों की अदायगी खातों की प्रविष्टियाँ मात्र धनकर रह जायेंगी । इस स्थिति में, इन कर्जों के कुछ भाग को बढ़े खाते में डालने के प्रश्न पर अवश्य विचार करना होगा ।

### कुछ चुने हुए संदर्भ ग्रंथ

1. R N. Bhargava Indian Public Finance, Chapter VIII
2. R N Bhargava The Theory and Working of Union Finance in India, Chapter XIV
3. R N Poduval Finance of the Government of India, Chapter VI and pp 279-280.
4. Third Five Year, Plan pp. 93-100.
5. Fourte Five Year Plan
6. Fifth Five Year Plan

### UNIVERSITY QUESTIONS

१. "सार्वजनिक ऋण तभी भारयुक्त एवं बुरा समझा जाता है जबकि वह विदेशी या अगुपादक होता है ।" विवेचना कीजिये ।  
"A public debt is burdensome only when it is external and unproductive " Discuss.
२. भारत सरीखी विकासोन्मुख अर्थ-व्यवस्था में सरकारी ऋण के योगदान की विवेचना कीजिये ।  
Discuss the role of public debt in a developing economy like that of India.
३. भारत के सरकारी ऋण में १९५० से अब तक हुई तीव्र वृद्धि के कारण बताइए । इस बढ़ते हुए ऋण से किन समस्याओं के उत्पन्न होने की सम्भावना है ?  
Account for the rapid growth of public debt in India since 1950. What are the problems likely to be created by this raising debt ?
४. "सार्वजनिक ऋण एक आधुनिक आवश्यकता है और किसी राष्ट्र को उसके आन्तरिक ऋणों के कारण ही दिवालिया नहीं माना जा सकता ।" इस कथन की विवेचना कीजिए और सार्वजनिक ऋणों की आवश्यकता का स्पष्टीकरण कीजिये ।  
"Public debt is a comparatively modern phenomenon and a nation can not be made bankrupt by an internally held debt " Discuss this statement and state clearly the necessity of public borrowing

## नगरपालिकाएँ (Municipalities)

नगरपालिकाओं का प्रमाणिक रूप यह है कि यह नगर के मतदाताओं द्वारा चुनी गई एक परिषद् (council) अथवा समिति (committee) या बोर्ड के रूप में कार्य करती है और यह परिषद् ही अपना एक अध्यक्ष चुनती है। कुछ राज्यों में, अध्यक्ष का चुनाव सीधे मतदाताओं द्वारा किया जाता है। इसमें एक कार्यकारी अधिकारी (executive officer) होता है, कुछ राज्यों में जिसे सरकार नियुक्त करती है। किन्तु अन्य राज्यों में, कानून द्वारा निर्धारित नियमों के अन्तर्गत अथवा सरकार की विशेष अनुमति से नगरपालिकाएँ स्वयं ही इसकी नियुक्ति करती हैं। कार्यकारी अधिकारी की शक्तियाँ (powers) प्रत्येक राज्य में अलग-अलग होती हैं। कुछ राज्यों में, अधिक महत्वपूर्ण म्युनिसिपल अधिकारी, जैसे, कि म्युनिसिपल कमिश्नर, म्युनिसिपल इंजीनियर तथा स्वास्थ्य अधिकारी, सरकार द्वारा नियुक्त किये जाते हैं और सरकार द्वारा निर्धारित स्तर (cadre) से सम्बन्ध रखते हैं। कुछ राज्यों से ऐसे कर्मचारियों की नियुक्ति राज्य सरकार द्वारा की जाती है जिन्हें कि १०० ६० प्रतिमाह के अधिक मिलता है।

नगरपालिकाओं द्वारा सभाये जाने वाले मुख्य कर इस प्रकार हैं: (१) सम्पत्ति पर कर, भूमि (खुली भूमि सहित) एवं भवनों पर कर, सम्पत्ति के हस्तान्तरण पर कर, (३) वस्तुओं पर कर, विशेष रूप से चुंगी तथा सीमान्त कर, (३) व्यक्तिगत कर: वृत्ति, व्यापार पेरो तथा रोजगार पर कर, सम्पत्ति तथा हैसियत पर कर, यात्रियों पर सीमान्त कर जिनमें तीर्थ यात्री कर भी सम्मिलित हैं, (४) पशुओं तथा वाहनों पर कर, और (५) वियेटर अथवा प्रदर्शन कर। कुछ राज्यों में, मनोरंजन कर भी प्राप्तियों का एक भाग नगरपालिकाओं की आय का एक अच्छा स्रोत है। कुछ अन्य राज्यों में, चुंगी (octroi) तथा सीमान्त कर (terminal tax) नगरपालिकाओं की आय का मुख्य स्रोत हैं। दूसरी ओर, कुछ राज्यों में, सम्पत्ति करों को नगरपालिकाओं की आय में प्रमुख स्थान प्राप्त है। नगरपालिकाएँ सामान्य रूप से यह नहीं चाहती कि वे प्रत्यक्ष कर लगाकर लोगों की घुणा की पात्र बनें। उनमें चुंगी जैसे परोक्ष करों को लगाने का भारी झुकाव पाया जाता है।

नगरपालिकाओं की औसत आय तथा व्यय बहुत ही कम होते हैं। उन्हें आय के जो साधन उपलब्ध होते हैं उनका पूरी तरह शोषण नहीं किया जाता और यदि किया जाता है तब भी उनकी आय बहुत कम होती है। यही कारण है कि नगरपालिकाएँ प्रायः अपने उन सीमित कार्यों को भी कुशलता के साथ सम्पन्न नहीं कर पाती जो कि उन्हें सौंपे जाते हैं। इन निकायों को जो कार्य सौंपे जाते हैं वे हैं जल पूर्ति तथा जल-निकासी, सफाई, सार्वजनिक स्वास्थ्य, डाक्टरों सहायता, तथा सड़कें। ये कार्य अपेक्षाकृत बहुत थोड़े हैं परन्तु वित्तीय कठिनाइयों के कारण, नगरपालिकाएँ अपने कार्यों को उच्च कुशलता के साथ सम्पन्न नहीं कर पाती। लागतो, मजदूरियों तथा स्थापना-व्यय में वृद्धि हो जाने के कारण नगरपालिकाएँ इन कार्यों का सम्पादन युद्ध-पूर्व के स्तरों पर भी कठिनाई से ही कर पाती हैं।

## नगर निगम (Municipal Corporation) :

निगम एक भिन्न प्रकार का ही नगर-संगठन है और इसका क्षेत्र केवल कुछ बड़े नगरों तक ही सीमित होता है। आजकल ऐसे किसी भी नगर में निगम (corporation) नहीं है जिनकी जनसंख्या १५ लाख से कम है, यद्यपि अनेक नगर ऐसे भी हैं जिनकी जनसंख्या १२ लाख से अधिक है परन्तु उनमें निगम नहीं हैं।

नगरपालिकाओं के मुकाबले नगर निगमों के कार्य अधिक व्यापक होते हैं। इनको जो कार्य सौंपे जाते हैं वे हैं - जल पूर्ति तथा जल निकासी, प्रकाश की व्यवस्था, सड़कें, गन्दों बस्तियों की सफाई, आवास (housing), तथा नगर नियोजन (town planning)। नगरों की जनसंख्या में तीव्र वृद्धि होने के कारण निगमों के कार्य भी काफी बढ़ गये हैं। कुछ स्थानों में, इन कार्यों में से कुछ विशेष तदर्थ निकायों को सौंप दिये गये हैं, परन्तु जहाँ ऐसे विशेष निकाय नहीं होते वहाँ इन कार्यों को सम्पन्न करने का दायित्व निगमों पर ही हाता है। निगमों ने अपने इन कार्यों को काफी कुशलता के साथ सम्पन्न किया है। इसका कारण यह है कि इन्हें सम्पन्न करने के लिए प्रायः उनके पास यथेष्ट साधन होते हैं। उनके कार्यों में जब वृद्धि होती है, तभी वे अपने साधनों में वृद्धि करते

की स्थापना करना अधिकांश राज्यों की स्पष्ट नीति रही है। पंचायतो की स्थापना सभी गांवों में करनी होती है। प्रारम्भ में इनकी स्थापना कुछ न्यूनतम जनसंख्या के सम्बन्ध में प्रत्येक राज्य की अपनी अलग सङ्ख्या थी। कुछ राज्यों में, जनसंख्या और आय के आधार पर पंचायतो को दो या तीन वर्गों या श्रेणियों में बाँटा गया है।

पंचायत के कार्यों का क्षेत्र बड़ा व्यापक होता है और इसमें न्यायिक (Judicial), पुलिस, नागरिक तथा आर्थिक आदि सभी प्रकार के कार्य सम्मिलित होते हैं। इस प्रकार, कुछ राज्यों में, पंचायतो द्वारा छोटे छोटे शमडों का निपटारा किया जाता है और अन्य राज्यों में उनके द्वारा सड़को, प्राइमरी स्कूलों तथा ग्रामीण औपघालय आदि की भी व्यवस्था की जाती है। पीने के तथा सिंचाई के जल की व्यवस्था भी उनके ही क्षेत्राधिकार में आती है और कुछ स्थितियों में तो सेती, बाजारों में उपज की बिक्री की व्यवस्था तथा कृषि उपज को गोदामों में रखने का कार्य भी उन्हें ही सौंप दिया जाता है। वास्तव में, आजकल पंचायतो द्वारा जो कार्य सम्पन्न किये जाते हैं उनमें निम्नलिखित सम्मिलित किये जाते हैं : पंचायत घरों का निर्माण, पीने के पानी में क्लोरो का निर्माण, मरम्मत तथा देखभाल, कुछ ग्रामीण सड़को तथा नालियों का निर्माण, रोगनी की व्यवस्था, ऐन्टिक्ल धमदान की व्यवस्था प्राइमरी स्कूलों तथा ग्रामीण औपघालायों के लिए भवन का निर्माण तथा जन्म व मृत्यु का विवरण रखना। अधिकांश मामलों में, एक ग्रामीण पंचायत मुश्किल से दो या तीन कार्य ही सम्पन्न करती है।

पंचायतो को कुछ कर लगाने के भी अधिकार दिये गये हैं परन्तु ये कर प्रत्येक राज्य में अलग-अलग हैं। यद्यपि इनके करो की सूची तो बहुत बड़ी है, परन्तु वे कर जो कि आमतौर पर लगाये जाते हैं, इस प्रकार हैं : (१) सामान्य सम्पत्ति कर (अथवा स्थानीय दर), (२) मासगुजारी (भूराजस्व) पर कर अथवा भूमि का लगान, (३) वृत्ति कर (profession tax), और (४) पशुओं तथा वाहनों पर कर। कुछ थोड़ी सी पंचायतो में, अन्य कर भी लगाये जाते हैं, जैसे सेवा कर, नुगी, चिमेटर कर और पथ-कर (tole-tax)। पंचायतो द्वारा कर केवल राज्य सरकार की अनुमति से ही लगाये जाते हैं। इन करो की दरों के सम्बन्ध में कठ सीमाएँ होती हैं जिनका ध्यान रखना होता है।

### जिला स्थानीय बोर्ड (District Local Boards) :

जिला बोर्ड अथवा स्थानीय बोर्ड के कार्य का क्षेत्राधिकार (jurisdiction) सामान्यतः एक राजस्व जिला (revenue district) होता है, यद्यपि विभिन्न राज्यों में इस सम्बन्ध में विविधताएँ पाई जाती हैं। अनेक कारणों से स्थानीय बोर्ड अब तेजी से अप्रचलित होते जा रहे हैं। इनमें सबसे महत्वपूर्ण कारण है कि इनके ऊपर के कार्य तो राज्यों सरकारों द्वारा लिये जा रहे हैं और नीचे के कार्य ग्राम पंचायतों द्वारा। उदाहरण के लिए, कुछ राज्यों में, जिला स्थानीय बोर्डों को प्राइमरी शिक्षा के उत्तरदायित्व से बरी कर दिया गया है और वह कार्य तदर्थ बोर्डों (ad hoc boards) को सौंप दिया गया है। इसी प्रकार कुछ राज्यों में, माध्यमिक शिक्षा, चिकित्सा सेवामें, मुरय सड़कों और ऐसे ही अन्य कार्य राज्य सरकारों द्वारा ले लिये गये हैं। अन्य मामलों में, अब ग्राम पंचायतें कुछ ऐसे कार्यों को सम्पन्न करने लगी हैं जो कि पहले जिला बोर्डों द्वारा सम्पन्न किये जाते थे।

नगरपालिकाओं से भिन्न, जिला बोर्डों को अपनी जामबानियों का एक बड़ा भाग सरकार के सहायक अनुदानों से प्राप्त होता है। दूसरी ओर, उनके कर लगाने के अधिकार बहुत ही सीमित होते हैं। इनकी कर-आय वा सबसे महत्वपूर्ण स्रोत भूमि अथवा लगान उपकर (land cese) है। अनुपात की दृष्टि से यह कुल कर-आय के लगभग ही होता है। भूमि उपकर से होने वाली आय कुछ राज्यों में ५० प्रतिशत से लेकर, अन्य राज्यों में ६० प्रतिशत से ऊपर पहुँच जाती है। जिला स्थानीय बोर्डों को जिन अन्य नरों को लगाने की अनुमति प्राप्त होती है, वे हैं : सम्पत्ति के हस्तान्तरण पर कर, वृत्ति कर, और सम्पत्ति व हैसियत कर। कुछ राज्यों में पथ-कर भी महत्वपूर्ण है। भूमि उप कर तथा वृत्ति कर, दोनों ही आय के बड़े संचकहीन स्रोत सिद्ध हुए हैं। कुछ राज्यों में, भू-राजस्व (land revenue) का कुछ भाग जिला बोर्डों को दे दिया जाता है।

लगा रही है, उनको चाहिए कि वे उन करो के क्षेत्र से धीरे-धीरे अपना हाथ खींच लें। आयोग ने केवल स्थानीय निकायों के उपयोग के लिए ही जिन करो को सिफारिश की वे इस प्रकार हैं : (१) भूमि व भवन पर कर, (२) चू भी तथा सीमान्त कर; (३) यन्त्र चालित वाहनो को छोड़कर अन्य वाहनो पर कर, (४) पशुओं तथा नावों पर कर, (५) वृत्तियों, व्यापारों, आजीविकाओं तथा रोजगारों पर कर, और (६) समाचार-पत्रों के विज्ञापनों को छोड़कर अन्य विज्ञापनों पर कर। इसके साथ ही, स्थानीय निकायों को कुछ और करो के लगाने की भी अनुमति दी जानी चाहिए, जैसे कि थियेटर या प्रदर्शन कर, सम्पत्ति के हस्तांतरण पर कर, सड़क व जल मार्ग द्वारा आने-जाने वाले यात्रियों व माल पर कर और पथ कर (toll)।

### करो के भाग (Shares of Taxes) :

ऐसे करो की सख्या अधिक नहीं है जिन्हें राज्य सरकारें लगाती तथा वसूल करती हैं और उनकी प्रतियाँ वे स्थानीय निकायों के साथ बाँट लेती हैं। राज्यों द्वारा लगाये तथा वसूल किये जाने वाले मोटर गाड़ी कर की प्राप्तियों का एक भाग सभी राज्यों में स्थानीय निकायों को दिया जाता है। कुछ राज्यों में, सरकार ने पचायतों तथा जिला स्थानीय बोर्डों को भू-राजस्व का कुछ भाग देना शुरू किया है। कुछ राज्यों में, मनोरजन कर का सग्रह तो राज्य द्वारा किया जाता है किन्तु उसकी प्राप्तियाँ स्थानीय निकायों को सौंप दी जाती हैं। कराधान जाँच आयोग ने सिद्धान्त रूप में करो के ऐसे बँटवारे का इस आधार पर विरोध किया था कि जिन करो का उपयोग स्थानीय निकाय अपने लिए कर रहे हैं उनके लिए वे ही जिम्मेदार होने चाहिए। परन्तु आयोग ने कहा कि मोटर गाड़ी कर भू-राजस्व इस नियम के अपवाद होने चाहिए। आयोग ने सिफारिश की कि पचायतों तथा ग्रामीण बोर्डों के क्षेत्र में भू-राजस्व की प्राप्तियों का कम से कम १५ प्रतिशत भाग इन निकायों को दे दिया जाना चाहिए। इससे उक्त निकायों को वित्त के एक न्यूनतम आधार का आश्वासन मिलेगा और ग्रामीण क्षेत्रों के लिए यह बात बड़े ही मनोबैज्ञानिक महत्व की होगी।

### सहायक अनुदान (Grants-in-Aid)।

सहायक अनुदान जिला स्थानीय बोर्डों (District Local Boards) की आय का तो एक महत्वपूर्ण भाग है परन्तु अन्य स्थानीय निकायों के सम्बन्ध में ऐसा नहीं है। सबसे अधिक अनुदान मुख्यतः शिक्षा के लिए दिये जाते हैं, यद्यपि कुछ राज्यों में चिकित्सा तथा सार्वजनिक स्वास्थ्य कार्यों के लिए भी प्रदान किये जाते हैं। सड़कों तथा जलपूर्ति एवं जलनिकासी की योजनाओं के लिए दिये जाने वाले अनुदान भी असामान्य (uncommon) नहीं हैं। वे मुख्य कार्य जिनके लिए अनुदान दिये जाते हैं, इस प्रकार हैं (१) जनपूर्ति तथा जलनिकासी की योजनाओं की पूँजीगत लागत के एक भाग की पूर्ति के लिए, (२) प्राइमरी स्कूलों के संचालन के लिए, (३) कर्मचारियों को मँहगाई भत्ता देने के लिए, (४) माध्यमिक स्कूलों, चिकित्सा संस्थाओं, मातृत्व व शिशुकल्याण केन्द्रों तथा सार्वजनिक स्वास्थ्य के उपायों, जैसे कि मलेरिया विरोधी कार्यवाहियों की लागत के एक भाग की पूर्ति के लिए, (५) इजीनियरों तथा स्वास्थ्य अधिकारियों जैसे अफसरों के वेतन की अदायगी के लिए और (६) बहुत कम स्थितियों में, अल्प साधनों वाली नगरपालिकाओं में बजट-घाटों को पूरा करने के लिए।

किसी भी राज्य सरकार ने ऐसे कोई नियम अथवा सिद्धान्त नहीं बनाये हैं जिनके आधार पर ऐसे अनुदान दिये जाएँ। वास्तव में, अनुदान की मात्रा तथा उसकी अदायगी, यह दोनों ही बातें वर्ष के वर्ष बदलते हुए राज्य सरकार के राजस्व (revenue) पर निर्भर रहती हैं। इससे स्थानीय निकायों के वित्त की कोई सुरक्षा प्राप्त नहीं होती।

सहायक-अनुदान स्थानीय निकायों के वित्त में तथा उनके सामान्य दाय-सम्पादन में महत्वपूर्ण भाग अदा कर सकते हैं। जनपूर्ति तथा जल निकासी की प्रयोजनाएँ इतनी महत्वपूर्ण तथा बड़ी होती हैं कि स्थानीय निकाय बिना राज्य सरकार की सहायता के इनकी व्यवस्था नहीं कर सकती। इन योजनाओं की पूँजीगत लागत प्रायः इन निकायों की क्षमता में बाहर होती है अतः इन इन कार्यों के लिए अनुदान बड़े महायक सिद्ध होते हैं। अनुदानों द्वारा सरकारों को यह अवसर मिल जाता है कि वे नगरिक कल्याण की कुछ वाञ्छनीय तथा आवश्यक कार्यवाहियाँ करने में

में भी समर्थ हो जाते हैं। यही कारण है कि नगरपालिका के मुकाबले निगम अपने कार्यों को अधिक अच्छी प्रकार सम्पन्न करते हैं। म्युनिसिपल सेवाओं पर व्यय का स्तर नगरपालिकाओं के मुकाबले नगर निगमों में स्पष्टतः ऊँचा होता है।

निगमों द्वारा जो कर लागू किये जाते हैं उनमें सम्पत्ति कर, पशुओं एवं वाहनो (vehicles) पर कर, तथा व्यापारों, आजीविकाओं (callings) एवं रोजगार पर कर सम्मिलित हैं। कुछ निगम पिपेटर कर लगाते हैं, कुछ निगम कम्पनियों पर तथा ऐसी वस्तुओं पर कर लगाते हैं जो नगर में बेचने के लिए लाई जाती है। कुछ स्थानों पर विज्ञापनों पर भी कर लगाया जाता है। अनेक स्थितियों में विधान द्वारा सम्पत्ति कर को अधिकतम न्यूनतम दरें निर्धारित कर दी जाती हैं और कुछ अन्य स्थितियों में, या तो अधिकतम या न्यूनतम दर पर केवल एक ही निश्चित की जाती है। इन करों का चुनाव करने तथा इनमें संशोधन करने के सम्बन्ध में निगमों को काफी मात्रा में स्वाधीनता प्राप्त होती है किन्तु कानून द्वारा निर्धारित अधिकतम और न्यूनतम दरों का उन्हें अवश्य ध्यान रखना होता है।

आय के अपने सबसे बड़े स्रोत के सम्बन्ध में, नगर निगमों में समानता नहीं पाई जाती। नगरपालिकाओं के समान ही, कुछ निगम तो अपनी आय का सबसे बड़ा भाग चुनौती तथा सीमान्त करों से प्राप्त करते हैं, किन्तु अन्य निगमों को उनकी आय का सबसे बड़ा भाग सम्पत्ति करों से प्राप्त होता है, अनेक निगम वस्तियों, व्यापारों तथा आजीविकाओं पर कर लगाते हैं परन्तु ये कर न तो अधिक लोकप्रिय ही हुए हैं और न इनसे निगमों को कोई बड़ी आय ही प्राप्त होती है। आर्थिक विकास के साथ-साथ देश में जैसे-जैसे परिवर्तन होते रहते हैं वैसे-वैसे ही इनमें से कुछ करों का सापेक्षिक महत्त्व (relative importance) भी बदलता रहता है।

### स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति (Finances of Local Bodies)

भारत में स्थानीय निकायों के वित्त के मुख्य स्रोत इस प्रकार हैं : (१) कर, (२) राज्य सरकारों द्वारा लगाये तथा वसूल किये जाने वाले करों में से प्राप्त हिस्से, (३) राज्य सरकारों से प्राप्त सहायक अनुदान (grants-in-aid), और (४) स्थानीय निकायों के नियन्त्रण के अन्तर्गत कर-रहित स्रोतों (non-tax sources) से प्राप्त होने वाली आय। हम इस बात पर सक्षेप में पहले ही विचार कर चुके हैं कि विभिन्न स्थानीय निकायों के कर सम्बन्धी अधिकार क्या हैं और अधिकारों का कहाँ तक उपयोग किया जा रहा है। यहाँ हम उन करों के सम्बन्ध में कुछ विस्तार में विचार करेंगे जो कि स्थानीय निकायों द्वारा लगाये तथा वसूल किये जाते हैं। यहाँ हम इन करों पर केवल सामान्य रूप में ही विचार करेंगे तथा साथ ही स्थानीय वित्त के अन्य स्रोतों की भी छानबीन करेंगे।

#### कराधान (Taxation)

जैसा कि बताया जा चुका है, स्थानीय निकायों को कुछ कर सौंप दिये जाते हैं परन्तु ये कर विभिन्न राज्यों में अलग-अलग होते हैं। किन्तु स्थानीय निकायों को जिन करों के लगाने का अधिकार होता है, वे उन सबका उपयोग नहीं कर पाते। कुछ सीमाएँ निर्धारित कर दी जाती हैं और कुछ राज्यों में कुछ विशिष्ट करों को लगाने के लिए राज्य सरकार की अनुमति प्राप्त करनी आवश्यक होती है।

ऐसे कोई कर नहीं है जो विशेष रूप से स्थानीय निकायों के लिए ही नियत हो। स्थानीय निकायों द्वारा जो भी कर लगाये जाते हैं वे संविधान की राज्य-सूची (state list) में हैं। अतः ऐसा कोई स्थानीय कर नहीं है जिस पर राज्य सरकार स्वयं अपने लाभ के लिए एक समानान्तर कर न लगाती हो। कुछ मामलों में, राज्य सरकारों ने अपने इस हक की अनुपयुक्तता एवं तर्कहीनता को स्वयं अनुभव भी किया है परन्तु स्थानीय निकायों की संविधान की ओर से इस बन्द से मुक्ति की कोई सुविधा प्राप्त नहीं है। कराधान जॉब आयोग ने सिफारिश की थी कि कुछ बर स्पष्ट रूप से स्थानीय निकायों के लिए ही सुरक्षित कर देने चाहिए और उनका उपयोग केवल निकायों द्वारा ही होना चाहिए। वर्तमान समय में जहाँ नहीं भी राज्य सरकारें स्वयं उन करों को

पालिकाओं तथा नगरनिगमों को कुछ ऐसी जनोपयोगी सेवाओं की व्यवस्था करने के लिए प्रोत्साहित किया जाता चाहिए, जैसे कि गैस तथा बिजली का वितरण तथा परिवहन सगठनों का संचालन। ऐसी सेवाओं की व्यवस्था का कार्य राज्य सरकारों को अपने हाथ में नहीं लेना चाहिए, किन्तु परिस्थितियों से अत्यन्त बाध्य होकर ही यदि ऐसा करना पड़ जाए तब बात दूसरी है।

आय के कुछ कर-उत्तर स्रोत ग्राम पंचायतों को भी प्राप्त हैं। कुछ पंचायतों को सड़क के किनारे सड़ें पड़ें, तलाबों तथा झीलों आदि से काफी आय प्राप्त होती है। जब पंचायतों को भूमि-व्यवस्था (land management) का कार्य सौंपा जाता है तब विशेष रूप से ऐसा होता है। कुछ पंचायतों को दूबानों तथा बाजारों तथा पैठ के स्थानों पर बनाये गये स्टालों के किराये के रूप में भी कुछ आय प्राप्त होती है। इसके अतिरिक्त, जहाँ सरकारी सगठनों का अभाव होता है, वहाँ पंचायतें खाद बेचने, कृषि यन्त्र किराये पर देने, छोटी-छोटी आटे की चक्कियाँ चलाने का कार्य भी करती हैं। ऐसे उद्यम केवल पंचायतों को आय ही प्रदान नहीं करते बल्कि लोगों की दृष्टि में पंचायतों की उपयोगिता भी बढ़ाते हैं।

### स्थानीय कराधान (Local Taxation)

जो कर स्थानीय निकायों के लिए विशेष रूप से उपयुक्त माने जाते हैं, उनमें महत्वपूर्ण हैं—सम्पत्ति पर कर, चुँगी और सीमान्त कर, वृत्तियों, व्यापारों तथा आजीविकाओं पर कर, वाहनों (vehicles), पशुओं और नावों पर कर, घियेटर कर और पय-कर (tolls)। सम्पत्ति पर लगाये जाने वाले कर भी अनेक प्रकार के होते हैं। म्युनिसिपल क्षेत्र में स्थित भूमि व भवनों पर भी कर लगाये जाते हैं। दूसरे, नगर नियोजन तथा नगर-सुगार योजनाओं के लागू होने के कारण गहरी भूमि के मूल्य में जो वृद्धि होती है उस पर समुन्नति कर लगाने का अधिकार भी स्थानीय निकायों को ही होता है। तीसरे, स्थानीय कराधान की एक मद और है जिसका कुछ राज्य में विकास हुआ है, और वह है, स्थावर सम्पत्ति (immovable property) के हस्तान्तरण पर कर। अन्त में, भूमि उपकर अथवा लगान उपकर (land cesses) भी जिला स्थानीय बोर्डों की आय का एक मुद्ग स्रोत है। इस मद में जब सम्पत्ति पर विभिन्न प्रकार के कर समुचित रीति से लगाये जाते हैं तो यह स्थानीय निकायों की आय का एक बड़ा फलदायी स्रोत बन जाता है। सम्पत्ति पर तथा वृत्तियों, व्यापारों तथा आजीविकाओं पर लगाये जाने वाले कर स्थानीय निकायों के सम्भावित मुख्य प्रत्यक्ष कर हैं। इन करों के पक्ष में दिया जाने वाला यह एक विशेष तर्क है और इनका समर्थन अन्य बातों के अलावा मुख्यतः इसी आधार पर किया जाता है।

सम्पत्ति पर लगाये जाने वाले कर (Taxes on Property) :

सम्पत्ति पर लगाये जाने वाले कर स्थानीय निकायों की कर-आय के सबसे बड़े स्रोत हैं। इस वर्ग के कर चार मुख्य श्रेणियों में बाँटे जाते हैं। भूमि तथा भवनो पर कर सामान्यतः नगरपालिकाओं, नगर निगमों तथा ग्राम पंचायतों द्वारा लगाये जाते हैं दूसरी श्रेणी के करों में समुन्नति कर आते हैं। ये कर उन निकायों द्वारा लगाये जाते हैं जो उन्नति की योजनाएँ लागू करते हैं। तीसरी श्रेणी के कर अर्थात् सम्पत्ति के हस्तान्तरण पर स्टाम्प शुल्क सामान्यतः राज्य सरकारों द्वारा लगाये जाने वाले स्टाम्प शुल्क के अनिर्दिष्ट स्थानीय निकायों को भी सम्पत्ति के हस्तान्तरण पर कर लगाने की अनुमति दे दी जाती है। चौथी श्रेणी के कर अर्थात् भूमि पर उपकर आमतौर पर स्थानीय बोर्डों तथा ग्राम पंचायतों द्वारा लगाये जाते हैं।

भूमि तथा भवनो पर कर (Taxes on Lands and Buildings) :

भूमि तथा भवनो पर लगाये जाने वाले करों के दो रूप होते हैं—सामान्य कर और सेवा कर। कुछ स्थितियों में इनको समुक्त दर से लगाकर एक जगह मिला दिया जाता है। कुछ राज्यों में, कर पर अधिभार (surcharge) के रूप में एक अनिर्दिष्ट कर (additional tax) लगाया जाता है जैसे कि शिक्षा कर, पुस्तकालय उपकर, अथवा स्वास्थ्य उपकर। कुछ राज्य में, सम्पत्ति कर की अनिवार्य उगाही की व्यवस्था है। ऐसे राज्यों ने नगरपालिकाएँ सम्पत्ति करों की उगाही की है किन्तु अन्य राज्यों में इसकी अनिवार्य उगाही नहीं की जाती।

लिए स्थानीय निकायों को भुजबूर कर सकें। इसके अतिरिक्त, अनुदान राज्य सरकारों को इस योग्य भी बनाते हैं कि वे विभिन्न क्षेत्रों में नागरिक सुविधाओं में कुछ मात्रा में एकरूपता स्थापित कर सकें। राज्य सरकार विभिन्न नगरपालिकाओं तथा अन्य स्थानीय निकायों पर इस बात के लिए जोर डाल सकती हैं कि वे राज्य सरकारों द्वारा निर्धारित कुछ स्तरों के अनुसार नागरिक सुविधाओं की व्यवस्था करें और सरकार विभिन्न क्षेत्रों में प्रदान की जाने वाली सेवाओं में एकरूपता ला सकती है।

राज्य सरकारों द्वारा दिये जाने वाले अनुदानों के दो आधार हो सकते हैं। वे या तो प्रतिशत अनुदान हो सकते हैं अथवा ब्लाक अनुदान। प्रतिशत अनुदान (percentage grant) उस अनुदान हो सकते हैं जिसमें किसी योजना की लागत का कुछ प्रतिशत भाग तो सरकार देती है, शेष भाग की पूर्ति स्थानीय निकाय को करनी होती है। इस स्थिति में, योजना की लागत को एक भाग की पूर्ति स्थानीय निकाय को अवश्य करनी होती है। ब्लाक अनुदान उस अनुदान को कहते हैं जो कि सरकार द्वारा बिना किसी ऐसी बात के एक-मुश्त रकम के रूप में दिया जाता है। ऐसे अनुदान स्थानीय निकायों के लिए बड़े उपयुक्त रहते हैं क्योंकि उनकी वित्तीय स्थिति इतनी असंतोषजनक होती है कि उनसे किसी सेवा की लागत के एक भाग की स्वयं पूर्ति करने की आशा नहीं की जा सकती। इस स्थिति में, अनुदान प्रत्येक क्षेत्र की आवश्यकताओं के आधार पर दिया जाता है।

कराधान जांच आयोग ने सुझाव दिया कि सहायक अनुदानों की व्यवस्था निम्नलिखित सिद्धान्तों पर आधारित होनी चाहिए।—

(१) बड़ी-बड़ी नगरपालिकाओं तक नगर निगमों को छोड़कर प्रत्येक स्थानीय निकाय को मूलभूत सामान्य उद्देश्य अनुदान देने की व्यवस्था होनी चाहिए।

(२) जो स्थानीय निकाय ऐसे अनुदान प्राप्त करने के योग्य हों उनका एक ऐसा सरल परीक्षण कर दिया जाना चाहिए कि जनसंख्या, क्षेत्रफल व साधनों आदि पर आधारित हो और अनुदान स्वयं इन तत्वों से तथा स्थानीय निकायों के सामान्य बजटों के आकार से सम्बन्धित होने चाहिए।

(३) मूलभूत अनुदान ऐसा होना चाहिए कि अपने निजी साधनों को दृष्टिगत रखने के पश्चात् स्थानीय निकाय को आवश्यक तथा अधिशासी (executive) कार्यों को पूरा करने के लिए पर्याप्त मात्रा में धन प्राप्त हो जाये।

(४) स्थानीय निकायों को कई वर्षों के लिए मूलभूत अनुदान देने की पक्की व्यवस्था होनी चाहिए।

(५) इसके अतिरिक्त, विशेष भवों तथा सेवाओं के लिए विशिष्ट अनुदान (specific grants) देने की व्यवस्था होनी चाहिए।

**कर-इतर आय (Non-Tax Revenue)**

स्थानीय निकायों की कर-इतर आय में फीस, जुर्माने तथा कुछ ऐसे सार्वजनिक उद्यमों से होने वाली आय सम्मिलित है जैसे कि ट्राम्पे, बसें, बिजली का वितरण आदि। कुछ नगर निगमों के लिए, फीस तथा जुर्माने आय के बड़े अच्छे स्रोत हैं परन्तु इनसे स्थानीय निकायों की आय का बहुत थोड़ा भाग ही प्राप्त होता है। सार्वजनिक उद्यम कुछ नगर निगमों तथा स्थानीय निकायों के लिए आय के बड़े फलदायी स्रोत हैं। परन्तु इस क्षेत्र में केवल थोड़े ही निकायों को सफलता प्राप्त हुई है। इस प्रकार के उत्तरदायित्वों को सँभालने के सम्बन्ध में, साधारणतया, न तो स्थानीय निकायों की ओर से ही पहल करने की कोई बात दिखाई देती है, और न राज्य सरकार ही इस क्षेत्र में स्थानीय निकायों को बहुर कर दिया है और ऐसे कुछ उद्यमों को स्वयं अपने ही हाथ में ले लिया है। उदाहरण के लिए, कुछ राज्यों में, कम्बो तथा नगरों में बिजली के सभरण (पूर्ति) और परिवहन सेवाओं की व्यवस्था का कार्य सरकार ने स्वयं अपने-आप सँभाल लिया है। कराधान जांच आयोग ने सिफारिश की थी, स्थानीय निकायों को इस बात के लिए प्रोत्साहित किया जाना चाहिए कि वे अपने कर-इतर आय के स्रोतों में यथासम्भव वृद्धि करें। बड़ी नगर-



को चाहिए कि जैसे ही और जब भी आवश्यक समझे इस कर की दर को कम करें और यहाँ तक कम करें कि सम्बन्धित नगरपालिकाएँ कर की अपनी दरें बढ़ा सकें अथवा इसे प्रथम बार लगा सकें। यह प्रक्रिया कई वर्षों में लागू होनी चाहिए।

**समुन्नति कर तथा अशदान (Betterment Taxes and Contributions) :**

स्थानीय कराधान के सदृश में समुन्नति कर अथवा अशदान एक ऐसा कर है जो नगर-नियोजन तथा नगर-सुधार-योजनाओं के लागू होने के कारण शहरी भूमि के बढ़े हुए मूल्यों पर लगाया जाता है। कुछ स्थानों पर यह म्युनिसिपल सत्ताओं द्वारा समुन्नति कर लागू करने के सम्बन्ध में दो बाधाएँ सामने आई हैं। प्रथम तो इस कर को कानून द्वारा बड़ी योजनाओं के बिना सीमित कर दिया गया और कुछ ऐसे सीमित सुधारों पर इसे लागू नहीं किया जा सकता था जैसे कि पार्क अथवा उपरिगामी पुल (over bridge) का निर्माण। इस सीमा को इस आधार पर न्यायोचित ठहराया जाता है कि छोटे सुधारों तक समुन्नति कर का विस्तार करने में अनेक व्यावहारिक कठिनाइयाँ सामने आती हैं। ऐसा करने से इसकी कार्यविधि (procedure) बड़ी जटिल हो जायेगी और इधर आय भी कोई अधिक मात्रा में प्राप्त नहीं होगी। जहाँ तक छोटी नगरपालिकाओं का सम्बन्ध है लागत (cost), विवाद (litigation) तथा कार्यविधि सम्बन्धी जटिलताओं को आँखों से ओझल नहीं किया जा सकता। दूसरे, व्यावहारिक रूप में यह कर सुधार योजनाओं पर व्यय की गई लागत तक ही सीमित रहता है यद्यपि कानूनी व्यवस्थाएँ ऐसी हैं कि यह भूमि के मूल्य में होने वाली सभी वृद्धियों पर लागू होना चाहिए। कराधान जाँच आयोग का यह मत था कि यह सीमा न्यायोचित है। सुधार-प्रयोजना की लागत की न्यूनतम सीमा होनी चाहिए और अधिकतम सीमा सम्पत्ति के मूल्य से होने वाली वास्तविक वार्षिक वृद्धि की ५० प्रतिशत से कम नहीं होनी चाहिए। सम्बन्धित अधिनियमों में संशोधन किया जाना चाहिए और इस बात की जसम्भव बना दिया जाना चाहिए कि कर के सम्बन्ध में केवल इसलिए कोई विवाद खड़ा कर दिया जाए कि भूमि के मूल्यों में वृद्धि आंशिक रूप से ऐसे कारणों से होती है जिनका प्रयोजन से कोई सम्बन्ध नहीं है।

**अचल सम्पत्ति के हस्तान्तरण पर कर (Taxation on Transfers of Immovable Property) :**

कुछ राज्यों में, यह भी स्थानीय कराधान की एक मद है। यह कर राज्य के स्टाम्प शुल्क के अन्तर्गत होता है। स्थानीय निकायों, विशेष रूप से शहरी निकायों के लिए कराधान का यह एक बड़ा उपयुक्त रूप है। इन करों का संग्रह राज्य सरकार के रजिस्ट्रेशन कार्यालय द्वारा निर्धारित दरों के अनुसार किया जाता है।

**भूमि उप-कर अथवा लगान उप-कर (Land Cesses)**

ये कर जिला स्थानीय बोर्डों की कर-आय के मुख्य स्रोत हैं। इस उप-कर का संग्रह आमतौर पर राज्य सरकार द्वारा किया जाता है और फिर इसकी प्राप्तियाँ स्थानीय बोर्डों को दे दी जाती हैं। कुछ स्थानों पर, विशेष गाँवों से सम्बन्धित लगान उप-कर का एक भाग ग्राम पंचायतों को दिया जाता है। कुछ राज्यों में, पचासवें अपना पृथक् ही लगान उप-कर लगाती हैं। कुछ राज्यों में प्राइमरी शिक्षा जैसे कुछ विशेष कार्यक्रमों की वित्तीय व्यवस्था के लिए एक पृथक् उप-कर लगाया जाता है।

उत्तर प्रदेश में, जमींदारी उन्मूलन के बाद इस कर को भू-राजस्व में ही मिला दिया गया था। अब जिला बोर्ड इस उप-कर के बढ़ते में सरकार से सतिपूर्ति अनुदान प्राप्त करते हैं।

**सुँगो और सीमान्त कर (Octroi and Terminal Taxes) :**

सुँगो तथा सीमान्त करों से नगरपालिकाओं तथा नगरनिगमों को एक चौथाई से भी अधिक आय प्राप्त होती है। ग्राम पंचायतों ने भी अब इस कर को लगाना शुरू कर दिया है। सुँगो एक ऐसा कर है जो किसी स्थानीय क्षेत्र में उपभोग करने, प्रयोग करने अथवा वहाँ पर किसी के लिए जाने वाले पदार्थों पर लगाया जाता है। सीमान्त कर उस कर को कहते हैं जो किसी विशेष स्थानीय क्षेत्र में आने वाले अथवा वहाँ से जाने वाले पदार्थों अथवा यात्रियों पर लगाया

सम्पत्ति कर सम्पत्ति के वार्षिक अथवा पूँजीगत मूल्य पर आधारित होता है। यह कर स्थावर सम्पत्ति तक ही सीमित होता है। युद्ध-काल में तथा उसके बाद की अवधि में, अनेक राज्यों ने किराया नियन्त्रण अधिनियमों (Rent Control Acts) के अन्तर्गत, भवनों की दरों पर नियन्त्रण लागू किया था। ऐसे राज्यों में नगरपालिकाओं ने नियन्त्रित किरायों के आधार पर ही सम्पत्ति कर का निर्धारण किया था। कुछ राज्यों में, प्रत्येक तीन अथवा पाँच वर्षों के पश्चात् सम्पत्ति के वार्षिक मूल्य का पुनर्निर्धारण किया जाता है। सम्पत्ति कर के लिए दूसरा आधार सम्पत्ति का पूँजीगत मूल्य है परन्तु भारत में इसका उपयोग इसलिये अधिक नहीं किया जा सकता क्योंकि पूँजीगत मूल्य का निर्धारण करना बड़ा कठिन है और इसके लिए विशेषज्ञों की सेवाओं की आवश्यकता होती है। कुछ राज्यों में, ग्राम पंचायतों के सम्बन्ध में एक तीसरा आधार प्रचलित है और उसका सम्बन्ध कुर्सी-क्षेत्रफल (phath area) तथा निर्माण की किस्म से होता है।

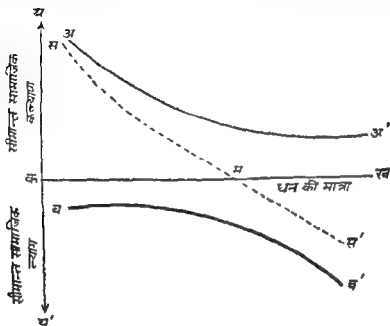
कुछ राज्यों में, नगर पालिकाओं तथा नगर निगमों द्वारा लगाये जाने वाले सम्पत्ति कर की अधिकतम दरें निर्धारित कर दी जाती हैं। कर विभिन्न जमायमों के मूल्यों (rent value) के लिए प्रायः एक समान दर से उगाहा जाता है। स्थानीय भित्त जाँच समिति ने दर में कुछ किस्म के आरोहण अथवा क्रमवर्धन (progression) का सुझाव दिया था। अतः अभी हाल के वर्षों में, कुछ नगर निगमों तथा नगरपालिकाओं द्वारा दर में क्रमवर्धन लागू किया गया है। परन्तु सम्पत्ति कर की उगाही में क्रमवर्धन को अपनाना अनिवार्यतः व्यापारिक ही हो, ऐसी बात नहीं है। यह अयावृत्त की योग्यता के सिद्धान्त पर आधारित नहीं है क्योंकि किसी भी व्यक्ति की कर अदा करने की योग्यता उसकी कुल आय पर निर्भर होती है। छूट की सीमाओं से मुक्त आरोहण अथवा क्रमवर्धन का अर्थ है, स्थानीय निकायों के लिए आय की हानि। कर-निर्धारण तथा प्रशासन से सम्बन्धित व्यावहारिक कठिनाइयों ने सम्पत्ति करों में बिस्ला पद्धति (slab system) को विशेष रूप से अनुपयुक्त बना दिया है।

कुछ स्थिति में, सम्पत्ति करों की उगाही (levy) में कुछ छूटें प्रदान की जाती हैं। राश्ट्रियान के अनुसार, मध्य सरकार की सम्पत्तियाँ दम कर से मुक्त होती हैं। इसके अलावा कुछ अन्य प्रकार की सम्पत्तियाँ भी सामान्यतः कर मुक्त कर दी जाती हैं, उदाहरणतः विशिष्ट कार्यों के लिए प्रयोग की जाने वाली सम्पत्तियाँ और ऐसी सम्पत्तियाँ जिनकी मात्रा निश्चित वार्षिक मूल्य में कम हो। राश्ट्रियान धार्मिक तथा पुण्यार्थ कार्यों के लिए प्रयोग की जाने वाली सम्पत्तियाँ प्रायः सम्पत्ति-कर से मुक्त रहती हैं। एक निश्चित स्तर से कम मूल्य की सम्पत्ति को कर मुक्त करना दो कारणों से व्यापारिक ठहराया जाता है। प्रथम, सम्पत्ति का मूल्य जब न्यूनतम निश्चित स्तर से भी कम होता है तो यह स्थिति सम्पत्ति के स्वामी के जीवनस्तर अथवा आय की सूचक होती है जो कि निश्चित ही छूट की अधिकारी होती है। दूसरा महत्वपूर्ण कारण यह है कि निम्नतम स्तर पर प्रशासनिक लागत अनुपातिक दृष्टि से बहुत अधिक होती है।

म्युनिसिपल सत्ताओं को कुछ अपवादों को छोड़कर सेवाओं पर कर लगाने का अधिकार होना है, अर्थात्, ऐसे कर जो कि सामान्य दर से अतिरिक्त हों, जो सम्पत्तियों के वार्षिक मूल्यों पर निर्धारित किये गये हों और जो विशिष्ट सेवाओं की लागत की पूर्ति के उद्देश्य से लगाये गये हों। ऐसे करों के उदाहरण हैं जल-कर, जन निवासी कर, सफाई कर, प्रकाश कर तथा अग्नि कर। ये कर विभिन्न राज्यों में लगाये जाते हैं। सेवा करों के सम्बन्ध में विशेष बात यह है किये तब लगाये जाते हैं जबकि सम्बन्धित सेवा प्रदान कर दी जाती है और ऐसे क्षेत्रों में लगाये जाते हैं जहाँ कि ये सेवाएँ प्रदान की जाती हैं। अधिकतर राज्यों में, सेवा कर उस स्थिति में भी अदा करने होते हैं जबकि सम्पत्तियाँ सामान्य दर से मुक्त होती हैं। अधिकांश स्थितियों में सेवा करों (service taxes) का उद्देश्य यह नहीं होता कि प्रदान की गई सेवा की पूरी लागत वसूल की जाए।

वर्म्बर्ड तथा पत्राव की सरकारों ने एक शहरी स्थावर सम्पत्ति कर लागू किया है। यह कर राज्य सरकार द्वारा सङ्ग्रह किया जाता है और उसी के द्वारा रख रखा जाता है। कराधान जाँच आयोग ने इन तरीक़ों का अनुमोदन नहीं किया। आयोग ने सिफारिश की कि राज्य सरकार को यह मानना चाहिए कि यह कर आय के स्थानीय स्रोत से सम्बन्ध रखता है और दोनों सरकारों

इस रेखाचित्र में, कृष्ण घन की उस मात्रा को प्रकट करती है जो कि सरकार की सार्वजनिक सेवाओं पर व्यय करने के लिए उपलब्ध है। यह धन चूंकि गैरसरकारी आवश्यकताओं की ओर से सरकारी आवश्यकताओं की ओर को कराधान के द्वारा किये जाने वाले साधनों के



अन्तरण (diversion) को प्रकट करता है, अतः यह समाज के त्याग का ही प्रतीक है। रेखाचित्र का ऊपर का भाग उस सामाजिक लाभ का सूचक है जो कि सरकारी व्यय से प्राप्त होता है। अक्षर 'अ' रेखा सीमान्त सामाजिक लाभ अथवा कल्याण की वक्र रेखा है जिसका नीचे की ओर की झुकाव इस बात को प्रकट करता है कि सरकारी व्यय की अनिश्चित धन राशियों से समाज को प्राप्त होने वाला लाभ घटता जाता है। बिन्दु का निचला भाग कराधान के द्वारा करायें जाने वाले सामाजिक त्याग को प्रकट करता है। वक्र रेखा कराधान के सीमान्त सामाजिक त्याग को प्रकट करती है। यह वक्र रेखा भी नीचे की ओर झुकती चली गई है और इस बात को प्रदर्शित करती है कि जब लागों से करो के रूप में बड़ी-बड़ी धनराशियाँ ली जाएँगी तो इससे समाज के त्याग की मात्रा भी बढ़ जायेगी। वक्र रेखा को सीमान्त शुद्ध सामाजिक लाभ की वक्र रेखा (marginal net social benefit curve) कहा जा सकता है और इसका हिसाब वक्र 'ब' को अक्षर 'म' से घटा कर लगाया जाता है (अर्थात् शुद्ध सामाजिक लाभ की गणना करने के लिए लाभ में से त्याग को घटा दिया जाता है)। म' अनुकूलतम बिन्दु है क्योंकि इस बिन्दु पर शुद्ध सामाजिक लाभ अधिकतम है (और सीमान्त सामाजिक लाभ = सीमान्त सामाजिक त्याग)।

बजट नीति द्वारा समुदाय के अधिकतम कल्याण के इस नये दृष्टिकोण का इस कारण निश्चित महत्व है क्योंकि इसमें "करो के बँटवारे के न्यूनतम त्याग दृष्टिकोण की तुलना सरकारी खर्चों के निर्धारण के अधिकतम लाभ दृष्टिकोण से की गई है और बजट नियोजन (budget planning) के सामान्य सिद्धान्त में इन दोनों को ही मिला दिया गया है।"<sup>16</sup>

16 Musgrave : *op cit*, p 114, "Minimum sacrifice approach to the allocation of tax, is matched by a maximum benefit approach to the determination of public expenditures and the two are combined in a general theory of budget planning"

जाता है। अन्य शब्दों में, सीमान्त कर ऐसी वस्तुओं पर लगाये जा सकते हैं जो किसी स्थानीय क्षेत्र में आये या वहाँ से बाहर जाएँ और वहाँ तक कि उन वस्तुओं पर भी जो कि उस क्षेत्र से होकर गुजरें किन्तु चुँगी केवल ऐसी वस्तुओं पर ही लगाई जाती है जो किस स्थानीय क्षेत्र में प्रवेश करती हैं, उस क्षेत्र से बाहर जाने वाली अथवा गुजरने वाली वस्तुओं पर नहीं लगाई जाती। चुँगी में, यदि रकम वापिस करने की व्यवस्था की जाती है। इन दोनों करों में एक अन्तर यह है कि चुँगी तो केवल वस्तुओं पर लगाई जाती है किन्तु सीमान्त कर यात्रियों पर भी लगाया जाता है। चूँकि चुँगी में कर-वापिसी की व्यवस्था का आसानी से दुरुपयोग किया जा सकता है, अतः पंजाब सरकार ने अपने यहाँ बिना वापिसी की चुँगी की व्यवस्था लागू की है। इस व्यवस्था के अन्तर्गत, उन वस्तुओं को गहने ही कर-मुक्ति कर दिया जाता है जो कि रास्ते में होती हैं और चुँगी केवल अन्य वस्तुओं पर लगाई जाती है।

चुँगी तथा सीमान्त करों की काफी आलोचना की गई है। अतः समय-समय पर ये प्रयत्न किये जाते रहे हैं कि चुँगी को इसके प्रशासकीय दोषों से मुक्त कराया जाए और इनको बाह्यता (incidence) को केन्द्रित किया जाता है। कुछ स्थानों पर यह कर स्थानीय उपभोग के केवल घोंडे से ही पदार्थों पर लगाया जाता है। इसकी दूर काफी हल्की रही है। आवश्यकता इस बात की है कि नगरपालिकाएँ आने-जाने वाले माल को रखन के लिए गोदाम तथा अन्य सुविधाओं की व्यवस्था करें।

स्थानीय आधार वाले एक कर के दर में, सीमान्त कर के मुकाबले चुँगी स्थानीय कराधान की एक अधिक उपयुक्त शब्द है। सीमान्त कर उस माल पर भी लगाया जा सकता है जो कि रास्ते में होता है। फिर इसमें कर-वापिसी की कोई व्यवस्था नहीं होती अतः यह कर प्रशासनिक दृष्टि से बड़ा सरल है। करदाता को भी इससे यह लाभ है कि इसमें पहले प्राथमिक अदायगियाँ फिर बाद में उनकी वापिसी जैसे कोई व्यवस्था नहीं है। परन्तु सीमान्त कर रेलमार्ग द्वारा लाई-ले जानी वाली वस्तुओं पर भी लगाये जाते हैं और सड़क परिवहन द्वारा लाई-ले जानी वाली वस्तुओं पर भी। अतः जब तक सड़कों द्वारा माल के यातायात की व्यवस्था पर प्रभावपूर्ण रीति से सरकारी अथवा अर्द्ध सरकारी नियन्त्रण स्थापित नहीं होता तब तक सड़क मार्ग द्वारा लाई-ले जानी वाली वस्तुओं पर कर की कोई व्यवस्था का मुझाव देना बड़ा कठिन है। सीमान्त करों की एक समुचित व्यवस्था के लिए रेल-मार्ग का एकीकरण आवश्यक है और ऐसा एकीकरण (integration) केवल कुछ सीमित क्षेत्रों में ही हो सकता है अतः अन्य क्षेत्रों में सीमान्त करों का विस्तार करना व्ययहार्थ नहीं है।

चुँगी को एकदम पूर्णतया समाप्त कर देने की बात व्यावहारिक दृष्टि से उचित नहीं है। कराधान जाँच आयोग ने भी यह सुझाव दिया था कि स्थानीय निकायों को कर-व्यवस्था से चुँगी की समाप्ति का शायद एक लम्बी अवधि में पूर्ण किया जाना चाहिए। अनेक नगरपालिकाओं ने इसे सीमान्त कर में ही परिवर्तित कर दिया है और कई ने बिनी करों पर म्युनिसिपल अधिनियम के रूप में परिवर्तित कर दिया है। ये भी कुछ ऐसे विकल्प हैं जिन पर विचार किया जाना चाहिए। परन्तु ये दोनों तो समस्या के दीर्घकालीन हल हैं अतः तुरन्त ध्यान इस बात पर दिया जाना चाहिए कि चुँगी व्यवस्था के गम्भीर दोषों का उन्मूलन किया जाए।

आयोग ने चुँगी व्यवस्था के सम्बन्ध में कई सुधारों की सिफारिश की। कहा गया कि ये दर गुमानुसार नहीं, वजन या तोल (weight) के हिसाब से लगाये जाने चाहिए। सभी राज्यों में सरकारों द्वारा आदर्श सूचियाँ निर्धारित कर दी जानी चाहिए। उच्च अधिकारियों को अधीनस्थ कर्मचारियों का बार-बार प्रभावपूर्ण रीति से निरीक्षण करते रहना चाहिए जिससे कि वे रिश्वत आदि न ले सकें और जनता को परेशान न कर सकें। पाँच पदार्थों पर चुँगी की दरों में वृद्धि करने की अनुमति नहीं दी जानी चाहिए। अन्त में, जब भी व्यवहार्य (feasible) तो तभी चुँगी का सीमान्त कर में परिवर्तित करने की अथवा सीमान्त कर का लागू करने की अनुमति दे दी जानी चाहिए।

अनेक तीर्थ स्थानों पर यात्रियों पर सीमान्त कर लगाया जाता है। ऐसे स्थानों के सम्बन्ध में तो इन दरों को न्यायोचित ठहराया जाना है जहाँ कि दर्शकों की बड़ी संख्या के लिए

नागरिक सुविधाओं की व्यवस्था की जाती है। इस कर को साधारणतः तीर्थयात्री कर (pilgrim tax) कहा जाता है और इसे रेल किराये (railway fare) में वृद्धि करके उगाहा जाता है। सड़क परिवहन का उपयोग करने वाले यात्रियों को एक समानान्तर कर अदा करना पड़ता है। कराधान जांच आयोग ने यह मुझाव दिया था कि लम्बी दूरी के यात्रियों पर नीची दर से सीमान्त कर लगाया जाना चाहिए। भ्रमणागियों अथवा दर्शकों से नगरपालिकाओं के लिए अशदान लेने का यही एक उपयुक्त तरीका है। इस कर को एक ऐसी समन्वित योजना के अनुसार लगाया जाना चाहिए जिसके अन्तर्गत सड़क मार्ग द्वारा यात्रा करने वाले यात्रियों पर राज्य कर लगाये और रेल तथा अन्य मार्गों द्वारा यात्रा करने वाली सवारियों पर सघ सरकार कर लगाये। इस प्रकार, बड़े नगरों में बड़े स्थानीय निवायों के लिए आय का एक बड़ा उपयोगी स्रोत उपलब्ध हो जायेगा।

**धन्धों अथवा वृत्तियों पर कर (Taxes on professions) .**

सन् १९३६ तक वृत्ति करों (profession taxes) के लिए कोई सीमा निर्धारित नहीं थी। इसी वर्ष भारत सरकार अधिनियम में एक सणोचन किया गया जिसमें कहा गया कि कोई भी ऐसा कर ५० रु० से अधिक नहीं होना चाहिए और चासू कर उन उच्चतम सीमाओं में रहने चाहिए जो कि केन्द्रीय कानूनों द्वारा निर्धारित की गई हो। सविधान के अनुच्छेद २७६ के अन्तर्गत, यह सीमा २५० रु० तक बढ़ा दी गई। कुछ राज्यों में तो वृत्ति कर एक समान दर से लगाया जाता है किन्तु अन्य राज्यों में आरोही दरों से लगाया जाता है। अधिकांश राज्यों ने इस कर को अपने यहां लागू किया है परन्तु इनमें प्राप्त आय अधिक नहीं होती।

कराधान जांच आयोग का यह कहना था कि क्योंकि एक वृत्ति (profession) की आमदनियों में भारी अन्तर पाया जाता है, अतः आय के अनुसार ही इस कर को विभिन्न श्रेणियों में बांटा जाना चाहिए और इन श्रेणियों के अनुसार ही इसका दरों में भी विभिन्नता होनी चाहिए। इस उद्देश्य के लिए यदि आरोहण अथवा नमवर्धन (progression) लागू कर दिया जाए तो वाछनीय रहेगा। आय के आधार पर इस कर को लागू करने की बात पूणतया वैधानिक एवं उचित है और सभी राज्यों को इसका पालन करना चाहिए। सभी वृत्तियों, व्यापारों, नौकरियों तथा पेन्शनों से होने वाली आय तथा निवेशों (investments) से प्राप्त होने वाली आय पर इस कर का निर्धारण किया जाना चाहिए। कृषि सम्बन्धी आय को इस कर से पूर्ववत् मुक्त ही रखा जाना चाहिए। आयोग ने यह भी सुझाव दिया कि बम्बई तथा कलकत्ता जैसे बड़े नगर निगमों की स्थिति में, यह वाछनीय होगा कि निगमों के उत्तरदायित्व पर आय-कर विभाग वृत्ति-कर का निर्धारण तथा सग्रह करे।

**गाड़ियों, पशुओं तथा नावों पर कर (Taxes on Vehicles, Animals and Boats) :**

गाड़ियों अथवा वाहनों पर कर सभी राज्यों में म्युनिसिपल कराधान का एक सामान्य अंग रहा है। परन्तु सभी नगर निगमों तथा नगरपालिकाओं द्वारा इस कर से प्राप्त की जाने वाली वापिक आय अपेक्षाकृत थोड़ी रही है। मोटरगाड़ियों पर कर लगने का अधिकार वापिस ले लेने के कारण स्थानीय निकायों को जो हानि हुई है, अधिकांश राज्य सरकारें स्थानीय निकायों को उसकी क्षतिपूर्ति करती हैं। क्षतिपूर्ति (compensation) की मात्रा अधिकार वापिस लेने से पूर्व के तीन वर्षों की औसत आय पर आधारित होती है। यह भी सुझाव दिया जाता है कि क्षतिपूर्ति के स्थान पर मोटरगाड़ी कर की प्राप्तियों का एक भाग ही उन्हें क्यों न दे दिया जाय कर। कराधान जांच आयोग ने यह सिफारिश की थी कि मोटरगाड़ी कर को छोड़कर अन्य सभी वाहनों पर लगाये जाने वाले कर स्थानीय सस्थाओं के लिए सुरक्षित कर दिये जाने चाहिए और केवल अपवाद रूप की स्थितियों में, और वह भी केवल सुरक्षित कर दिये जाने चाहिए और केवल अपवाद रूप स्थितियों में, और वह भी केवल अत्यावधि के लिए, यदि राज्य सरकारों को यह कर लगाना भी पड़े तो उसकी प्राप्ति स्थानीय निकायों को दे दी जानी चाहिए।

**थियेटर कर (Theatre tax)**

कुछ राज्यों में, मनोरंजन कर के अलावा, थियेटर कर अथवा प्रदर्शन कर (show tax) भी लगाया जाता है। यह कर प्रत्येक प्रदर्शन अथवा अभिनय पर एक समान दर से लगाया जाता

है। यद्यपि अधिकांश मामलों में इस कर की दरें विशिष्ट (specific) तथा समान (flat) रही हैं, तथापि वियेटरों और प्रदर्शनों का वर्गीकरण करने तथा भेदभूतक दरों (differential rates) का निर्धारण करके इसका बोझ बहुत मात्रा में श्रेणीकरण (gradation) किया गया है। वियेटर कर की बाह्यता मुख्यतः मालिकों (owners) पर ही पड़ती है और चूंकि यह बहुत थोड़ी होती है अतः इसके बावजूद कि उन पर मनोरंजन कर भी लगाया जाता है, इसे न्यायोचित कहा जा सकता है।

### अन्य कर (Other Taxes)

अधिकांश राज्यों में तो पथ-कर समाप्त कर दिये गये, किन्तु कुछ में अभी जारी है। कराधान जाँच आयोग का कहना है कि केवल १ लाख रु० से ऊपर की लागत वाले पुलों की स्थिति में यह कर न्यायोचित है और वह भी केवल तब तक ही, जब तक कि उसके निर्माण की लागत पूरी तरह वसूल न हो जाए। समाचार-पत्रों के विज्ञापनों को छोड़कर, अन्य विज्ञापनों पर कुछ बड़े नगर निगमों द्वारा कर लगाये जाते हैं।

### कुछ चुने हुए संबंध ग्रन्थ

- 1 Taxation Enquiry Commission, Report, Vol III. pp 330-416,
- 2 Gyan Chand *Local Finance in India.*
- 3, B. R. Mishra *Indian Federal Finance*

### UNIVERSITY QUESTIONS

- १ "भारत में स्थानीय सस्थाओं के साधनों की निर्धनता अच्छी तरह से मालूम है और स्थानीय वित्त की समस्या का विवेचन करते समय उस पर जोर डालने की शायद ही कोई आवश्यकता हो।" उपरोक्त उक्ति की व्याख्या कीजिये और राज्यों में स्थानीय सस्थाओं की आय को बढ़ाने के सुझाव दीजिये।  
The poverty of resources of local authorities in India is well known and needs hardly any emphasis in the discussion of the problems of local finance." Comment on the above statement and suggest ways of enhancing the revenues of local bodies in the state
- २ स्थानीय सस्थाओं की वित्तीय समस्याएँ क्या हैं? वे क्यों इतनी खराबी हैं?  
What are the main financial problems of local bodies? Why are they in such a deplorable condition?
- ३ "स्थानीय वित्त की वर्तमान प्रणाली अपर्याप्तता, असमानता एवं लोचहीनता से पीड़ित है।" इस कथन की पूर्णतः विवेचना कीजिये। क्या आप इस बात से सहमत हैं कि सीमान्त वर चुन्गी से अधिक उपयुक्त है?  
"The existing system of local finance suffers from inadequacy, inequity and inelasticity." Discuss this statement fully. Do you agree with the view that terminal taxes are preferable to octroi?
- ४ स्थानीय वित्त का महत्त्व बताते हुए स्थानीय वित्त की समस्याओं का वर्णन कीजिये।  
Mention the importance of local finance and discuss the problems of local finance
- ५ स्थानीय वित्त की विभिन्न मदों का विवेचन कीजिए।  
Discuss the different items of local finance.
- ६ भारत में स्थानीय सस्थाओं के आय प्राप्त करने के नया-नया साधन हैं? उनमें वृद्धि करने हेतु सुझाव दीजिये।  
What are the sources of income of local bodies in India? Give suggestions to increase them

## भारतीय रेलवे वित्त (Indian Railway Finance)

रेलवे केन्द्र सरकार की कर-इतर आय (non-tax revenue) का एकमात्र सबसे बड़ा स्रोत है। विगत चार वर्षों में रेलों ने सामान्य राजस्व में प्रतिवर्ष ६० करोड़ २० से अधिक का अंशदान दिया है। भारतीय रेलों की कुल व्याजदेय पूँजी (capital-at-charge) सन् १९६५-६६ के अन्त में, २,६५१ ५५ करोड़ ६० अनेमान की गई थी। जबसे भारतीय रेलों में कम्पनियों द्वारा प्रबन्धित सभी रेलों के एकीकरण का कार्य पूर्ण हुआ है तब से तो रेलवे देश का सबसे बड़ा राष्ट्रीय उद्यम बन गया है। सन् १९२४ से पूर्व, रेलवे वित्त देश के सामान्य वित्त का ही एक भाग था। इसमें सरकार के सामान्य बजट में बड़ी अनिश्चिन्ता बनी रहती थी। अतः सन् १९१४ के पृथक्करण सगमन (separation convention) द्वारा रेलवे बजट को सामान्य बजट से पृथक् करने का निर्णय लिया गया। इस सगमन द्वारा उस समय तक रेलवे वित्त के दोनों का पता लगाया गया तथा समय-समय पर उनमें सुधार किये गये जब तक कि सन् १९४६ के सगमन द्वारा इसका स्थान लिया गया। रेलवे वित्त का हमारा अध्ययन सन् १९२४ से पूर्व की स्थिति में आरम्भ होता है। इसके पश्चात् हम सन् १९२४ के सगमन तथा रेलवे वित्त एक सामान्य वित्त पर इनके प्रभावों का अध्ययन करेंगे। तदनन्तर हम सन् १९४६ के सगमन तथा उसके परिणामस्वरूप उत्पन्न स्थिति पर विचार करेंगे।

### प्रारम्भिक विकास (Early Development) :

सन् १८६८ तक, भारत में रेलें घाटे में चल रही थी। इसका कारण यह था कि रेलों में अनाधिक परिस्थितियों के अन्तर्गत भारी मात्रा में पूँजी लगाई गई थी। व्याज सम्बन्धी गारन्टी की वे प्रथाएँ, जिनके अन्तर्गत रेलों के निर्माण का कार्य प्राइवेट कम्पनियों को सौंप दिया गया था, सामान्य राजकोष पर भारी बोझ थी। इसके अतिरिक्त, प्रारम्भ में जोर इस बात पर दिया गया था कि ऐसे क्षेत्रों में सामयिक महत्त्व की रेलवे लाइनों का निर्माण किया जाए जहाँ यातायात पर्याप्त नहीं था। निर्माण की व्यवस्था, प्रबन्ध तथा यातायात की सामान्य दशाएँ—ये ही वे बातें थी जो रेलवे की हानियों के लिए जिम्मेदार थीं।

सन् १८६८ के पश्चात् रेलों में लाभ होना शुरू हुआ। इसका सबसे महत्वपूर्ण कारण देश का सामान्य आर्थिक विकास था। आर्थिक निगाओं का स्तर अब उँचा हो गया था और रेलों की बड़ी मात्रा में यातायात का प्रबन्ध करना पड़ा था। उनके अनिश्चित, इस अवधि में नई रेलवे-लाइनों का निर्माण अर्थात् अनकूट टेकों के अन्तर्गत किया गया था। रेलों में अब बड़ी बड़ी पूँजियाँ

निवेश की गई थी और रेलों का विस्तार भी बहुत तीव्र गति से हुआ था। केवल मन् १९०८-१९०९ को छोड़कर, प्रथम विश्व युद्ध के अन्त तक रेलों में भारी लाभ हुए।

युद्धकाल में, रेलों पर काम का काफी बोज पड़ा। रेलों में मरम्मत तथा प्रतिस्थापना का कार्य बहुत सीमित मात्रा में हुआ और सामग्री की कमी तथा वित्तीय कठिनाइयों के कारण नया निर्माण भी लगभग विस्तृत ही बन्द हो गया। अतः रेलों को भारी कठिनाइयों के बीच काम करना पड़ा। उनका विस्तार लगभग असम्भव था परन्तु भारी मात्रा में सरकारी यातायात के कारण रेलों को अच्छी आय हुई।

युद्ध के पश्चात् रेलों की कठिनाइयाँ और भी विकट हो गईं। प्रतिस्थापना (replacement) तथा मरम्मत के कार्य बड़ी मात्रा में करने आवश्यक हो गये थे किन्तु तुरन्त इनकी व्यवस्था न हो सकी। रेलों को भारी वित्तीय कठिनाइयों का सामना करना पड़ा। परिणामस्वरूप मन् १९२१ में भारी हानियाँ हुईं। सरकार इस बात की इच्छा थी कि रेलें लाभ की स्थिति में रहे और लाभ की मात्रा गारन्टीकृत ध्याज से कम न हो। इस अवधि में यह कार्य अधिकाधिक कठिन होता जा रहा था। अतः सन् १९२० में सरकार ने आकवर्थ समिति (Acworth Committee) की स्थापना की। समिति को रेलों से प्रबन्ध, नये निर्माण तथा वित्त से सम्बन्धित सम्पूर्ण समस्या की जाँच का कार्य सौंपा गया। समिति ने अपने उपयोगी सिफारिशों की जिनमें रेलवे वित्त को देश के सामान्य वित्त से पृथक् करने की सिफारिश महत्वपूर्ण थी। किन्तु इस मुद्दाव को कार्यरूप सन् १९२४ में केवल तब ही दिया जा सका जबकि उस वर्ष पृथक्करण सगमन ने इसकी सिफारिश की।

#### पृथक्करण सगमन, १९२४ (Separation Convention, 1924)

सन् १९२४ में पूर्व की स्थिति रेलवे तथा सरकार, दोनों के लिए ही असन्तोषजनक थी। रेलों के लाभों की अनिश्चितताओं (uncertainties) ने सामान्य बजट में भी अनिश्चितता उत्पन्न कर दी थी। सामान्य बजट की अनिश्चितताओं तथा कठिनाइयों का रेलों पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा और उन्हें हानि हुई। रेलों के विकास तथा निर्माण के कार्य को सरकार के सामान्य वित्त के पूर्णतया गैर-वाणिज्यिक रूप से सम्बद्ध कर दिया गया था। रेलों की व्यवस्था वाणिज्यिक आधार पर नहीं की जा सकी थी और उनमें सम्बन्धित नीति में कोई स्थिरता व निराकरणता नहीं आ सकी थी।

रेलवे वित्त को सामान्य वित्त से पृथक् करने से सम्बन्धित आकवर्थ समिति की सिफारिश पर रेलवे वित्त समिति (Railway Finance Committee) तथा रेट्रेंचमेंट समिति (Retrenchment Committee) ने भी विचार किया। इन समितियों ने उक्त सुझाव से सहमति प्रकट की और रेलवे वित्त पृथक्करण सगमन (Railway Finance Separation Convention) द्वारा सन् १९२४ में रेलवे बजट को सामान्य बजट में अलग कर दिया गया।

पृथक्करण सगमन की मुख्य व्यवस्थाएँ इस प्रकार थी —

(१) रेलवे-वित्त देश के केन्द्रीय वित्त में पृथक् होना था और रेलवे को सामान्य राजस्वों (general revenues) में अंशदान देना था। रेलों की निम्न प्राप्तिषो में से सबसे पहला व्यय इस अंशदान के रूप में ही होना था।

(२) इस अंशदान (contribution) की मात्रा रेलों की व्याज देय पूँजी (capital-at-charge) की १ प्रतिशत होनी थी, साथ ही, इस निर्धारित रकम की अदायगी के बाद बचने वाली वैशी (surplus) का पचाईवाँ भाग और देना था। यदि किसी वर्ष रेलों की आय इतनी कम हो कि व्याज देय पूँजी का १ प्रतिशत भाग न दिया जा सके तो उसकी पूर्ति अगले अथवा आने वाले अन्य वर्षों के शेष लाभों में से की जानी थी।

(३) व्याज देय पूँजी का व्याज तथा सामयिक महत्त्व की वस्तु रेलवे लाइनों पर होने वाली हानि की पूर्ति सामान्य राजस्वों में से होनी थी। हानि की यह रकम रेलों द्वारा दिये जाने वाले अंशदान में से घट जानी थी।



(४) सामान्य राजस्वों में उक्त अदायगी करने के बाद यदि कोई बेसी शेष रहे तो उसे रेलवे आरक्षित निधि (Railway Reserve Fund) में स्थानान्तरित कर देना था, बशर्ते कि आरक्षित निधि में स्थानान्तरित करने के लिए उपराब्ध राशि किसी भी वर्ष तीन करोड़ ₹० से अधिक हो। उनमें से केवल दो-तिहाई भाग आरक्षित निधि में स्थानान्तरित होना था और शेष एक-तिहाई भाग सामान्य राजस्वों में जाना था।

(५) रेलवे आरक्षित निधि का उपयोग इन कार्यों के लिए होना था : सामान्य राजस्वों में वार्षिक अशदान की अदायगी को निश्चित बनाने के लिए, मूल्य ह्रास को किसी बकाया राशि की व्यवस्था के लिए, पूँजी को रद्द करने व बढ़े खाते में डालने के लिए और रेलों की वित्तीय स्थिति मजबूत बनाने के लिए, ताकि वे जनता को अधिक अच्छी सेवाएँ प्रदान कर सकें।

सगठन का उद्देश्य यह था कि सामान्य बजट को उस अनिश्चितता से मुक्त करा दिया जाए जो कि रेलवे बजट के कारण उसमें उत्पन्न हो गई थी। यह उद्देश्य प्राप्त कर लिया गया क्योंकि सगमन की व्यवस्थाओं के द्वारा सामान्य राजस्वों में दिये जाने वाले रेलों के अशदानों में स्थिरता उत्पन्न कर दी गई। सगमन का अन्य उद्देश्य रेलों को इस योग्य बनाना था कि वे अपने लिए एक ऐसी आरक्षित निधि का निर्माण कर सकें जिसका उपयोग दीर्घकालीन विस्तार के लिए किया जा सके। इस सम्बन्ध में, सगमन अपने उद्देश्य की पूर्ति में असफल रहा। सगमन की कार्यप्रणाली से एक ऐसे बड़े कोष का सचय अवरुद्ध हुआ, क्योंकि सगमन द्वारा आरक्षित निधियों से कुल धन तक निकाल लेने की व्यवस्था की गई थी ताकि अशदान की बकाया राशियाँ सामान्य राजस्वों में दी जा सकें। रेलों में पुनर्निवेश (reinvestments) तो लगभग नहीं के बराबर हुए। लाभों के पुनर्निवेश से यह आशा की जा सकती थी कि रेल-सेवाओं में सुधार होगा और रेलों की कमाई करने की क्षमता भी बढ़ेगी। किन्तु सगमन ने पूरा जोर सामान्य राजस्वों में रेलों के अशदान पर दिया और रेलों में सुधार तथा उनके विस्तार का कोई ध्यान नहीं रखा।

सगमन की व्यवस्थाओं के अन्तर्गत, रेलों को इस बात के लिये बाध्य किया गया कि वे जैसे भी संभव हो, अपनी जाय में वृद्धि करें। इस स्थिति में, दरो में वृद्धि करना आवश्यक हो गया। इसके अतिरिक्त, इससे रेलों के लिए यह भी जरूरी हो गया कि वे भेद-मूल्य दरें लागू करें। यानी कि रायों की दरें तो घटा दी गई किन्तु माल-भाड़े की दरें बढ़ानी पड़ी। यातायात के प्रतिस्पर्धी तथा अप्रतिस्पर्धी क्षेत्रों में भेदभाव करना लगभग अनपेक्षणीय (unavoidable) हो गया। माल-भाड़े की दरें उच्च श्रेणियों के मुकाबले निम्न श्रेणियों पर बढ़ा दी गई। इसका परिणाम यह हुआ कि दरो का ढाँचा अनाधिक हो गया जिसने कुछ आवश्यक किस्म के यातायात (traffic) को हतोत्साहित किया और व्यापार पर प्रतिकूल प्रभाव डाला। सगमन का मूल दोष यह था कि इसने इस बात पर विचार ही नहीं किया कि रेलों में लगी हुई सम्पूर्ण पूँजी का प्रतिवर्ष लाभप्रद रीति में उपयोग किया जाए। रेलों निवेश की गई अपनी पूँजी के वितायी आँवडों को ही वे धनराशियाँ मानने की मजबूर रही जिन पर कोई प्रतिकूल प्राप्त होना था। रेलों की दृष्टि से यह बात उचित नहीं थी और न ही इसे कोई मही रख कहा जा सकता है।

सगमन की एक विशेषता ऐसी थी जिसे रेलों के लिए लाभप्रद कहा जा सकता है। रेलों से कहा गया था कि वे इतना न्यूनतम लाभ अवश्य प्राप्त करें जिससे कि वे सामान्य राजस्वों के प्रति अपने दायित्वों का पूरा कर सकें। अधिकतम लाभ के बारे में कोई सीमा नहीं थी। यद्यपि व्यवस्था यह थी कि अतिरिक्त लाभों का एक भाग सामान्य राजस्वों में स्थानान्तरित कर दिया जाए किन्तु रेलों के लाभों की कोई उच्चतम सीमा नहीं निर्धारित की गई। अतः रेलों को इस बात की खुली छूट थी कि वे अपने लाभों में जितनी भी चाहे अपनी वृद्धि कर सकें। इसने रेलों को यह भी छूट दे दी कि वे दरो में वृद्धि करके अपने इस लक्ष्य को प्राप्त कर सकती हैं। उधर उन्हें अपनी कार्य-कुशलता बढ़ाने का भी पर्याप्त प्रलोभन दिया गया था। इस प्रकार सेवा में सुधार तथा वृद्धि करने की भी प्रेरणा प्रदान की गई थी।

सगमन के वित्तीय परिणाम १९२४ से १९३० तक की ६ वर्ष की अवधि में काफी सन्तोषजनक रहे। इस अवधि में रेलों ने ५३ करोड़ ₹० का कुल लाभ प्राप्त किया और ३६ करोड़ ₹० अशदान के रूप में सामान्य राजस्व में दिया। शेष लाभ आरक्षित निधि में डाल दिया गया।

लाभो में वर्ष के वर्ष घट-घट होती रही किन्तु रेलों का प्रतिवर्ष लाभ हो रहे थे जिसके कारण ही उनका कुछ भाग सामान्य राजस्वों में स्थानान्तरित किया जा सका।

सन् १९२६-३० के पश्चात् के कुछ वर्ष रेलों के लिए खराब रहे। बड़ी मन्दी (great depression) के कारण रेलों की बमाई में तेजी से गिरावट आई। इसके अतिरिक्त, बाढ़ों, भूकम्पों तथा रेल-सड़क प्रतियोगिता ने भी उनकी आय पर बुरा प्रभाव डाला। पूँजी के ध्वाज की अदायगी करने के लिए रेलवे आरक्षित निधि का सम्पूर्ण धन निकाल लिया गया। इसके अतिरिक्त, ३१ करोड़ ६० की राशि मूल्यह्रास निधि (depreciation fund) से उधार ली गयी। सामान्य राजस्वों में दिया जाने वाला रेलों का अशदान स्थगित कर दिया गया और यह स्थिति सन् १९३६-३७ के अन्त तक जारी रही। अगले तीन वर्षों में वर्षात् सन् १९३६-४० तक देयराशि में से केवल थोड़े से भाग की ही अदायगी की जा सकी। सन् १९३६-४० के अन्त में, कुल देयराशि की मात्रा ३६.०३ करोड़ ६० हो गई। तीन भिन्न-भिन्न समितियों ने रेलों की वित्तीय स्थिति तथा उनके कार्य-संचालन की जाँच की और तीनों ने ही रेल के खर्चों में मितव्यवता की सिफारिश की। इन सिफारिशों को कार्य-रूप देने के पश्चात् और अपने संचालन को लाभदायी बनाने के बहुमुखी प्रयत्नों के पश्चात् रेलें सन् १९३७-३८ तक अपनी स्थिति मुधारने में समर्थ हो सकी। चनी आ रही विकट स्थिति इस वर्ष समाप्त हो गई और अगले वर्ष सामान्य राजस्वों को देयराशि का कुछ भाग अदा किया जा सका। इस समय, रेलवे सदस्यों ने अशदान की बकाया राशि की अदायगी को तीन साल के लिए स्थगित करने की माँग की। सन् १९३६-४० के पश्चात् यह स्थगन काल (moratorium) और बढ़ावा पड़ा और फिर सन् १९४३ में रेलें अपनी देयदारियों को अदा करने में समर्थ हुई। इस समय तक मूल्यह्रास निधि से लिये गये बर्जों भी आपिस कर दिये गये। स्थिति में यह सुधार अशत तो मातायात में मुद्रकात्मीन वृद्धि के कारण हुआ और अशत रेलों द्वारा अपने किरायों व भाडों में वृद्धि के कारण।

युद्ध छिड़ने के बाद, यातायात की वृद्धि, सड़क परिवहन से प्रतियोगिता के अभाव तथा रेलों के किरायों व भाडों में वृद्धि के कारण रेलों की आय बड़ी। परिणाम यह हुआ कि कुल माता-यात प्राप्तियों, वैशियों तथा सामान्य राजस्व के अशदानों, सभी में वृद्धि हो गई। युद्धकाल की अवधि में रेलें सामान्य राजस्वों में ११.८ करोड़ ६० का अशदान करने की स्थिति में रही। किन्तु अब यह महसूस किया गया कि युद्ध सामग्री तथा सैनिकों के आवागमन पर सामान्य राजस्व में से किये जाने वाले खर्च में जो वृद्धि हुई है उसके कारण ही रेलों की आय बड़ी है। सन् १९४२ में सरकार ने घोषित किया कि अब पुराने सगमन को जारी नहीं रखा जा सकता क्योंकि इसका अर्थ होगा कि सामान्य राजस्वों में रेलों का बहुत थोड़ा अशदान और सामान्य करदाता पर भारी बोझ। अतः यह निश्चित किया गया कि रेलों के अशदान को वर्ष के वर्ष बढ़ाया जाये। सन् १९४४-४६ से रेलों का अशदान ३२ करोड़ ६० निश्चित कर लिया गया। इस प्रकार अब रेलों ने सामान्य राजस्वों में ठोस अशदान किये और अपनी वित्तीय स्थिति भी हठ कर ली। किन्तु वे यथेष्ट मात्रा में आरक्षित निधियों का निर्माण नहीं कर सकी।

इस प्रकार, १९२४ के सगमन में उल्लेखनीय परिवर्तन हुए। युद्धकाल में यह अनुभव किया गया कि सगमन के अन्तर्गत जो व्यवस्थाएँ की गई हैं वे सामान्य राजस्वों के लिए अधिक अनुकूल नहीं हैं। रेलों को लाभ नाफी हो रहे थे किन्तु सामान्य राजस्वों में उनके अशदान थोड़े थे। उधार रेलों में भी कोई समृद्धि नहीं आ रही थी। अतः सरकार ने सगमन को सशोधन करने की अधिकाधिक आवश्यकता अनुभव की। सन् १९४३ में उसमें परिवर्तन किया गया। सन् १९४६ में एक तदर्थ सहमति (ad hoc agreement) द्वारा यह निश्चय किया गया कि रेलें सामान्य राजस्वों में इतनी रकम दें जो व्याजदेय पूँजी के १ प्रतिशत भाग में से सामरिक महत्व की लाइनों पर होने वाली हानि को घटाकर बचने वाली धनराशि तथा रेलवे समुन्नति निधि (Railway Betterment Fund) के तीन करोड़ ६० अलग निष्कालने के बाद शेष बचने वाली आधी धनराशि के बराबर हो। समुन्नति निधि का निर्माण सन् १९४६-४७ में १५ करोड़ ६० की लागत से इसलिये किया गया था ताकि माग्रियों को अधिक मात्रा में सुविधाएँ प्रदान की जा सकें।

सन् १९४६-४७ के बाद रेलों की आय नम हो गई। तत्कालक-व्यय बढ़ जाने के कारण निबल बमाई में और भी तेजी से बमी हुई। देश में विभाजन से रेलों के समझ और अधिक कठि-

नाइयाँ उत्पन्न हुई और उनकी वित्तीय स्थिति डगमगा गई। सन् १९४७-४८ में रेलों की निवल कमाई (net earnings) ११ करोड़ रु० थी किन्तु व्याजदेय पूँजी पर व्याज की अदायगी करने के बाद ३ करोड़ रु० का घाटा रहा जिसकी पूर्ति आरक्षित निधि से रकम निकालकर की गई। सन् १९४८-४९ में, २० करोड़ रु० की वैशी (surplus) रही। इसमें से ७ करोड़ रु० सामान्य राजस्वों में दे दिया गया, १ करोड़ रु० समुद्रनिधि में डाल दिया गया और शेष १२ करोड़ रु० मूल्य-ह्रास निधि में दे दिया गया।

### सशोधित सगमन, १९४९ (Revised Convention, 1949)

सन् १९४९ में, १९२४ के सगमन की कार्य-श्रणाली का पुनर्वलोकन करने के लिये तथा विभिन्न रेलवे निधियों के गठन तथा प्रबन्ध की जाँच करने के लिए एक समिति की नियुक्ति की गई। फलस्वरूप सन् १९५०-५१ से अगले पाँच वर्षों के लिए एक नया सगमन लागू किया गया। नये सगमन की मुख्य व्यवस्थाएँ इस प्रकार थी

(१) सामान्य करदाता को रेलवे उद्यम में एकमात्र अशुधारी (sole shareholder) का दर्जा दिया जाता था।

(२) सन् १९५०-५१ से अगले पाँच वर्षों के लिए, सामान्य राजस्वों में से निवेश की गई पूँजी पर ४ प्रतिशत का वार्षिक लाभान्वित रेलों द्वारा सामान्य राजस्व में दे दिया जाता था। किन्तु अलाभकर सामरिक महत्व की लाइनों पर निवेश की गई पूँजी पर कोई लाभान्वित नहीं दिया जाता था।

(३) खाली राजस्व आरक्षित निधि का उपयोग मुख्यतः सामान्य राजस्वों में की जाने वाली निर्धारित अदायगियों का भ्रम बनाये रखने के लिये और रेलों के संचालन में होने वाले घाटे की पूर्ति के लिये किया जाता था।

(४) एक विकास निधि (Development Fund) का निर्माण किया जाता था जिसमें से उन व्यक्तियों की पूर्ति की जाती थी जो यात्रियों की सुविधाओं, भ्रम-व्यवस्था तथा आवश्यक किन्तु अलाभकर रेलवे योजनाओं की स्थापना पर किये जाते थे।

(५) परिसम्पत्तियों की पुनर्स्थापना तथा पुनर्नवीकरण (replacement and renewal) की लागत की पूर्ति के लिए मूल्य-ह्रास आरक्षित निधि में अगले पाँच वर्षों तक प्रतिवर्ष १५ करोड़ रु० की न्यूनतम राशि अवश्य जमा होनी थी।

(६) वैशी (surplus) की शेष रकम राजस्व आरक्षित निधि (Revenue Reserve Fund), विकास निधि तथा मूल्य-ह्रास आरक्षित निधि में डाली जाती थी। अन्तिम निधि न्यूनतम वार्षिक अशुदान से जितनी भी अधिक आवश्यक समझी उसनी रकम डाली जाती थी।

सशोधित सगमन में इस बात पर जोर दिया गया कि करदाता को रेलों का एकमात्र अशुधारी (sole shareholder) माना जाये। वस्तुतः करदाता को एक ईक्विटी शेयरधारी के बजाय निश्चित करने वाला शेयरधारी का रूप दिया गया। पहले सगमन के अन्तर्गत सरकार एक प्रकार से डिबेन्चरधारी, अधिमान शेयरधारी (preference shareholder) और ईक्विटी निवेशकर्ता का एक मिला-जुला रूप था। यह स्थिति बड़ी भ्रमोत्पादक थी और रेलों के लाभों में से सरकार को मिलने वाला भाग बड़ा अनिश्चित था। सशोधित सगमन से सरकार की स्थिति अधिक स्पष्ट हो गई और सामान्य राजस्वों के लिये रेलों का अशुदान अधिक निश्चित हो गया।

फिर, यह सशोधित सगमन अगले पाँच वर्षों के लिए लागू होता था और सन् १९५५ में इस पर पुनर्विचार किया जाता था। इससे सम्पूर्ण व्यवस्था में लचीलापन आ गया था। रेलों के अशुदान में पाँच वर्षों बाद फिर सशोधन किया जा सकता था। परन्तु रेलों की दृष्टि से यह बात अधिक वाञ्छनीय नहीं थी। दीर्घकालीन नियोजन के लिए, रेलों को इस बात का ज्ञान होना जरूरी था कि वे आगे आने वाली सन्धी अवधि में सरकार के सामान्य वित्त के प्रति उनकी स्थिति क्या रहती है। अतः सशोधित सगमन द्वारा जो अनिश्चिता उत्पन्न कर दी गई थी वह रेलों के लिए अस्वास्थ्यकर थी।

४ प्रतिशत का आभाश निश्चित कर देने हैं। राज्य के सम्बन्ध में रेलों की स्थिति न्यूनाधिक रूप में अधिक स्पष्ट कर दी गई थी। सरकार को अब इस सम्बन्ध में कोई प्रलोभन नहीं रहा था कि वह अपने लाभ के लिए रेल-किरायों तथा भाड़ों में कोई सशोधन करे क्योंकि ऐसे परिवर्तनों एवं सशोधनों से केवल रेलों की ही वित्तीय स्थिति में परिवर्तन होना था। यह स्पष्ट ही, पुराने सगमन की स्थिति में एक सुधार था।

पुरानी व्यवस्थाओं के मुकाबले सशोधित सगमन में रेलों के रख-रखाव (maintenance) की अधिक निश्चित गारण्टी दी गई थी। मूल्य ह्रास आरक्षित निधि को सर्वप्रथम स्थान तथा राजस्व आरक्षित निधि को उसके बाद का स्थान दिया गया था। इस प्रकार सरकार को लाभार्थी की अदायगी के नियमितकरण (regularisation) के बजाए रेलों के समुचित रख-रखाव को अधिक महत्व प्रदान किया था।

विकास निधि की स्थापना सही दिशा में किया जाने वाला एक परिवर्तन था। रेलों का यह अनिवार्य कर्तव्य है कि वे यात्रियों की सुविधाओं तथा श्रम कल्याण योजनाओं की व्यवस्था करें और इस निधि की स्थापना से वे मेवाएँ निश्चित हो गई थीं। ऐसे खर्चों की पूर्ति राजस्व में से करने पर ऐतराज किया जा सकता था। वास्तव में, तीसरा सक्षय या आवश्यक एवं अलाभकर रेलवे प्रयोजनाओं को चालू करना। परन्तु यह एक पूँजीगत व्यय है और सामान्य राजस्व में से इसकी पूर्ति करना सामान्य वित्तीय नियमों के विरुद्ध था जिसकी तीव्र आलोचना की जा सकती थी। किन्तु अपने दित्त की व्यवस्था आप करना आधुनिक व्यवसाय का एक सामान्य लक्षण है और एक सीमा तक यदि रेलवे इस नियम का अनुकरण करें तो उन्हें न्यायोचित कहा जा सकता।

सन् १९५४ तथा १९६० में सगमन के संशोधन (Revisions of Convention in 1954 and 1960)

सन् १९५६ का सगमन मूलतः पाँच वर्षों के लिए लागू किया गया था। अतः सन् १९५४ में उसमें संशोधन किया गया। किये गये परिवर्तन इस प्रकार थे :—

(१) सगमन के संशोधन द्वारा मूल्यह्रास निधि में दिया जाने वाला वार्षिक अक्षदान ३० करोड़ रु० से बढ़ाकर ३५ करोड़ रु० कर दिया गया। फिर, द्वितीय योजना-काल में जब कि इस निधि से सबसे बड़ी-बड़ी राशियों में ६० निकासित जा चुका था तब बाद में अक्षदान की यह राशि बढ़ाकर ४५ करोड़ रु० कर दी गई।

(२) व्याज देय पूँजी पर ४ प्रतिशत की दर से वार्षिक अक्षदान की अदायगी के आधार में मामूली-सा परिवर्तन किया गया।

(३) विकास निधि के क्षेत्र का विस्तार कर दिया गया। अब इसमें रेल परिवहन का उपयोग करने वाले सभी व्यक्तियों के लिए प्रदान की जाने वाली सुविधाएँ तथा तृतीय श्रेणी के कर्मचारियों के लिए आवास-व्यवस्था की भी सम्मिलित कर लिया गया। इन कार्यों के लिए रेलों का सामान्य राजस्वों में से कर्ज भी दिये जा सकते थे।

(४) नई रेलवे लाइनों की लागत की पूर्ति पूँजीगत खाते से की जानी थी, विकास निधि से नहीं। किन्तु ३ लाख रु० से अधिक लागत अलाभकर रेलवे लाइनों पर किया सम्पूर्ण खर्च विकास निधि में से ही लिया जाना था।

सन् १९५४ के सगमन की अवधि ३१ मार्च, १९६१ तक बढ़ा दी गई थी। अप्रैल, १९६० में एक नई सगमन समिति की नियुक्ति की गई जिसने तबन्वर १९६० में ससद को अपनी रिपोर्ट दी। इसकी मुख्य सिफारिशें निम्न प्रकार थीं—

(१) रेलों द्वारा सामान्य राजस्वों को दिये जाने वाले लाभार्थ की दर व्याज देय पूँजी पर ४ प्रतिशत से बढ़ाकर ४.२५ प्रतिशत कर दी जानी चाहिए।

(२) सन् १९६१ से १९६६ तक के पाँच वर्षों की अवधि के लिए मूल्यह्रास आरक्षित निधि में किया जाने वाला वार्षिक विनियोग (annual appropriation) ४५ करोड़ रु० से बढ़ाकर ७० करोड़ रु० कर दिया जाना चाहिए।

रेलवे वित्त की वर्तमान स्थिति :

निम्न तालिका में रेलवे वित्त की वर्तमान स्थिति दिखाई गई है —

तालिका—१

रेलवे वित्त (Railway Finance)

(करोड़ रु० में)

|                           | १८५०-५१<br>(वास्तविक) | १८५५-५६<br>(वास्तविक) | १८६०-६१<br>(वास्तविक) | १८६५-६६<br>(वास्तविक) | १८७०-७१<br>(वास्तविक) | १८७२-७३<br>(वास्तविक) | १८७३-७४<br>(वास्तविक) | १८७४-७५<br>(मयोचित) | १८७५-७६<br>(बजट) |
|---------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------|------------------|
| कुल यातायात प्राप्ति      | २६३                   | ३१६२६                 | ४५६८०                 | ७३३५७                 | १,००६६६               | १,१६२४२               | १,१३७८६               | १,४०१,१५            | १,६७०८६          |
| कुल व्यय                  | २१५                   | २६५६५                 | २६८६३                 | ५६८७२                 | ८६१६६                 | ६६७६६                 | १,०८२४८               | १,३६००२             | १,४४६,१५         |
| निवल आय (Net Revenue)     | ४८                    | ५०६१                  | ८७८७                  | १६४८५                 | १४५७३                 | १६४४३                 | ५५५३८                 | ६११४                | २२०६१            |
| सामान्य राजस्व को लाभान   | ५३                    | ३६१२                  | ५५८६                  | ११६२८                 | १६४५७                 | १६१५१                 | १७०६२                 | १,८६,३२             | १,६७८८           |
| निवल वैशी (+) या पाटा (—) | —५                    | +१४२२                 | +३२०१                 | +१८५६                 | +१६,८४                | +२६२                  | —११५५१                | —१२८१६              | +२३,०३           |

(स्रोत : भारत : १८७६)

## कराधान की अनुपाती बनाम आरोही दरें (Proportional Versus Progressive Rates of Taxation)

प्रश्न यह है कि कराधान के सापेक्षिक भार (relative burden of taxation) को उन व्यक्तियों के बीच कैसे बाँटा जाए जिनकी आय तथा धन की मात्राओं में अन्तर है ? करो के ढाँचे का यह वाञ्छनीय रूप कौन सा हो सनता है जो कि कराधान के भार का समन्यायपूर्ण रीति से (equitably) विभाजन कर सके ?

अदा करने की सामर्थ्य के मिदाल तथा हितानुसार मिदाल को समता तथा न्याय के दृष्टिकोण से एक साथ लागू करने से अनुपाती तथा आरोही कराधान के बीच एक सुप्रसिद्ध विवाद उत्पन्न हो गया है।<sup>17</sup> जहाँ कुछ लोगो का यह विश्वास है कि अनुपाती कराधान आवश्यक वहाँ कुछ अन्य लोग इस प्रकार के भी है कि केवल आरोही कर ही कराधान में न्याय के सामान्य विचार को सतुष्ट कर सकते हैं। अनुपाती कराधान का अर्थ यह है कि करो की दरें सभी के लिए एक सी ही रहेगी, चाहे उसकी आय कितनी ही कम या अधिक क्यों न हो। दूसरी ओर, आरोही कराधान से आशय है कि आय की वृद्धि के साथ ही साथ करो की दरों में भी वृद्धि होगी अर्थात् व्यक्ति की आय जितनी अधिक होगी करो की दरों का अनुपात भी उतना ही ऊँचा होता जायेगा।

अनुपाती तथा आरोही करो के सम्बन्ध में उत्पन्न विवाद का रूप ममानुसार बदलता रहा है। प्रारम्भ में यह विवाद (controversy) एक ओर तो अनिवार्य वस्तुओं (necessaries) पर सीमा कर और आन्तरिक करो के गुणों तथा दूसरी ओर भूमि तथा आय पर प्रत्यक्ष करों के गुणों पर केन्द्रित था। इनमें प्रथम प्रकार के कर जहाँ अधिकांश जनता के लिए विशेष रूप से कारक थे, वहाँ दूसरी प्रकार के उपयुक्त कर आरोही दरों के प्रयोग के लिए उपयुक्त थे। वर्तमान समय में यह विवाद एक ओर तो आय कर तथा मृत्यु करो के और दूसरी ओर व्यवसाय कर तथा सम्पत्ति करो के सापेक्षिक गुणों के सम्बन्ध में। १९वीं शताब्दी के लेखरों ने जहाँ सम्पूर्ण रूप में (as a whole) अनुपाती कराधान की वकालत की, वहाँ इस शताब्दी के अर्थशास्त्रियों ने सामान्य रूप से आरोही कराधान का पक्ष लिया। यहाँ यह उल्लेख करना भी महत्वपूर्ण होगा कि कभी एक दो बार व्यक्ति की गई अतृप्तता को छोड़कर आजकल आरोहण के मिदाल को सामान्य रूप से स्वीकार किया जाता है। इन दिनों मूल समस्या अनुपाती बनाम आरोही कराधान की ही नहीं है, अपितु आरोहण की मामूली बनाम तीव्र दरों की है।

### \* अनुपाती दरों के पक्ष में तर्क<sup>18</sup> (Arguments for Proportional Rates)

(१) करदाताओं की सापेक्षित स्थिति में परिवर्तन नहीं—जो लोग अनुपाती कराधान का समर्थन करते हैं वे मूल रूप में अदा करने की सामर्थ्य के मिदाल (principle of ability to pay) में विश्वास करते हैं परन्तु उनका तर्क यह भी है कि कराधान का उद्देश्य यह नहीं होना चाहिए कि वह करदाताओं की सापेक्षिक स्थिति (relative position) में परिवर्तन कर दे। अनुपाती कराधान का यह गुण है कि वह करदाताओं को उन्ही सापेक्षिक स्थिति अथवा हैसियत (status) में छोड़ता है जिसमें कि वे करों के लगने के पूर्व थे। मान लीजिए सभी शुद्ध आयों

17. कराधान की किस्म का एक तीसरा विषय भी है और वह है—अवरोही कराधान (Regressive taxation)। कराधान की इस किस्म के अन्तर्गत आय की वृद्धि के साथ-साथ करो की दरें घटती हैं, अर्थात् जितनी अधिक आय होगी, करो की दरें उतनी ही नीची होंगी। इस अवरोहण की सिद्धान्त के रूप में आजकल कोई स्वीकार नहीं करता।

18. Arguments for proportion are to be found in Taussig. *Principles of Economics*, 4th Ed. Vol. II, Chap 69.

## भारत में वित्तीय प्रशासन (Financial Administration in India)

सरकार का बजट उसके वित्तीय लेन-देन अथवा वित्तीय व्यवहारों का एक ऐसा पूर्ण चित्र प्रस्तुत करता है जिसे बड़ी आसानी से समझा जा सकता है। इस प्रकार के चित्र से सरकार कराधान द्वारा किये गये त्याग की सरकारी खर्च द्वारा प्रदान किये गये लाभों से तुलना कर सकती है। इस चित्र द्वारा कर-पद्धति का सम्पूर्ण रूप में अध्ययन किया जा सकता है और उसमें समता न्याय के सिद्धान्त को लागू किया जा सकता है। इसी प्रकार बजट में प्रस्तुत की गई सरकारी खर्च की पूरी तस्वीर सरकार को इस योग्य बनाती है कि वह उससे प्राप्त होने वाले सीमान्त लाभों को समान कर सके और कुल लाभों को अधिकतम कर सके। संसार के अधिकांश देशों में बजट प्रतिवर्ष विधानमण्डल में प्रस्तुत किया जाता है, यद्यपि इसको वर्ष में एक बार से अधिक भी प्रस्तुत करना कोई असामान्य बात नहीं है। भारत में बजट प्रति वर्ष प्रस्तुत किया जाता है किन्तु कभी-कभी विशेष परिस्थितियों में पूरक बजट भी प्रस्तुत किये जाते हैं।

**सरकारी खाते (Government Accounts) :**

भारत में सघ तथा राज्य सरकारों के खातों में ३१ मार्च को समाप्त होने वाले वर्ष की वास्तविक नकद प्राप्तियाँ तथा व्यय दिखाए जाते हैं। ये राशियाँ नहीं दिखाई जाती जो सम्बन्धित सरकारों से लेनी हैं अथवा उनको देनी हैं। ये खाते एक निश्चित वर्गीकरण के अनुसार रखे जाते हैं। यह वर्गीकरण भारत के नियन्त्रक और महालेखा परीक्षक (Controller and Auditor General of India) द्वारा प्रकाशित खातों की सघ व मुख्य मदों की बहिल भारतीय सूची में दिया गया है। इसमें प्राप्ति और सवितरण (receipts and disbursements) की मुख्य मदें (major heads) दी हुई हैं और तत्पश्चात् उप-मदें (sub-heads) जिनमें कि किसी वित्तिय मद को बाँटा जाता है। इस वर्गीकरण से खातों में एकरूपता आ जाती है और केन्द्र राज्यों के खातों की तथा अन्तर्राज्यीय खातों की तुलना करना सरल एवं सुविधाजनक हो जाता है।

खातों के कुछ शीर्षकों के सम्बन्ध में अन्तर नहीं पाए जाते हैं। उदाहरण के लिए, सड़क परिवहन योजनाओं की निवर्त प्राप्तियाँ बजट में एक पृथक् राजस्व मद के रूप में दिखाई जाती हैं। परन्तु कुछ राज्यों में, कुल प्राप्तियाँ 'निविध' राजस्व-मद के अन्तर्गत दिखाई जाती हैं और संचालन-व्यय समवर्ती व्यय-मद के अन्तर्गत दिखाये जाते हैं। इसी प्रकार, पेंशनों का विवरण कुछ राज्यों में तो राजस्व बजट के अन्तर्गत दिखाया जाता है किन्तु अन्य राज्यों में यह पूँजीगत बजट का एक अंग होता है। कुछ राज्यों में, विस्थापितों पर किया जाने वाला व्यय,

(३) रेलवे विकास निधि की वित्तीय सहायता के लिए सामान्य राजस्वों में छे दिये जाने वाले कर्जों की सुविधाएँ अगले पाँच वर्षों में भी जारी रहनी चाहिए।

(४) यात्री किराया-कर को मूल किराये में ही मिला दिया जाना चाहिए और ये प्राप्तियाँ राज्यों में वितरण के लिए सामान्य राजस्वों में भी जानी चाहिए।

समिति की सिफारिशों सरकार द्वारा स्वीकार कर ली गईं। ये सिफारिशें रेलों द्वारा सामान्य को दिये जाने वाले अशदान का आधार बन गईं।

अशदान की दर ४ प्रतिशत से बढ़ाकर ४.२५ प्रतिशत कर दी गई है जिसको इस आधार पर न्यायोचित ठहराया जा सकता है कि तृतीय योजना के लिए अधिकाधिक साधनों की आवश्यकता है। ब्याज की औसत दर में भी सन् १९५४-५५ से वृद्धि कर दी गई। परन्तु लाभान की दर में तब तक वृद्धि नहीं की जा सकती जब तक कि रेल किराये की चासु दरों में वृद्धि न की जाए। तथापि रेलों के विकास कार्यक्रमों की आवश्यकताओं और सामान्य राजस्वों को मजबूत बनाने की जरूरत को देखते हुए ऐसी वृद्धि के पक्ष में प्रबल तर्क वर्तमान हैं। अब रेलवे वित्त की सम्पूर्ण व्यवस्था पर देश के विकास कार्यक्रमों की आवश्यकताओं की दृष्टि से पुनर्विचार किया गया है और इसी दृष्टिकोण से रेलों के अशदान में भी परिवर्तन किये गये हैं।

पिछली तात्तिका न० १ से यह स्पष्ट है कि रेलों की प्राप्तियों में तथा व्यय में लगभग आनुपातिक रूप में वृद्धि होती रही है। निवल आय की गणना कुल यातायात प्राप्तियों में से कुल व्यय को घटाकर की जाती है। सामान्य राजस्व को लाभान (dividend to general revenue) शीर्षक से तारपय उस अशदान से है जो सरकार के सामान्य राजस्वों में रेलों द्वारा दिया जाता है। यह अशदान किसी भी समय लागू व्यवस्था के आधार पर ब्याजदेय पूँजी (capital at charge) के प्रतिशत के रूप में निर्धारित किया जाता है। निवल राजस्व और सामान्य राजस्वों में रेलों द्वारा किये जाने वाले अशदान के बीच जो अन्तर होता है, वही उनकी या तो बेरी या बचत (surplus) होती है अथवा घाटा (deficit)।

### कुछ चुने हुए संदर्भ ग्रन्थ

- |                          |   |
|--------------------------|---|
| 1 V. V. Ramandham        | : Indian Railway Finance, Ch. IX.                                 |
| 2 R N Bhargava           | : The Theory and Working of Union Finance the India, pp. 242-249. |
| 3 Reserve Bank of India, | . Report on Currency and Finance, 1972-73                         |

### UNIVERSITY QUESTIONS :

- १ गैर कर आय के रूप में भारतीय रेलवे वित्त पर एक टिप्पणी लिखिये।

Write a note on Indian railway finance as a source of non-tax revenue.



सविधान के अन्तर्गत, व्यय की कुछ मर्दे ऐसी होती हैं जो कि सचिव निधि पर एक प्रभार (charge) होते हैं अर्थात् उन पर मतदान नहीं होता। व्यय की ये मर्दे इस प्रकार हैं : (१) राष्ट्रपति की उपलब्धियाँ (emoluments) तथा भत्ते (allowances) और उसके पद में सम्बन्ध अन्य व्यय, (२) राज्य सभा के सभापति (chairman) तथा उप सभापति और लोक सभा के अध्यक्ष (speaker) तथा उपाध्यक्ष के वेतन और भत्ते; (३) ऐसे सरकारी श्रृणो का प्रभार जिनका दायित्व भारत सरकार पर है; (४) उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीशों तथा भारत के नियन्त्रण व महालेखा परीक्षक के वेतन, भत्ते व पेंशनें; (५) किसी न्यायालय अथवा अध्यक्ष न्यायाधिकरण (arbitration tribunal) के किसी निर्णय (judgement), आज्ञा (decree) अथवा परिनिर्णय (award) के भुगतान के लिए आपेक्षित कोई धनराशि, और (६) भूतपूर्व भारतीय रियासतों के शासकों के जेब खर्च (privy purses)। ऐसी ही कुछ मर्दे हैं जो राज्यों की सचिव निधियों पर भारित व्यय होती हैं। केन्द्र सरकार द्वारा राज्य सरकारी की आय-कर तथा अन्य करों के जो हिस्से दिये जाते हैं। वे भारत की सचिव निधि का भाग नहीं बनते।

**व्यय का नियन्त्रण (Control of Expenditure) :**

सदस को यह देखना होता है कि व्यय के सम्बन्ध में जो निर्णय लिये गये हैं, सम्बन्धित मन्त्रियों तथा विभागों द्वारा उनका पालन किया जा रहा है या नहीं और कहीं किसी मन्त्रालय ने अनुमोदित राशि से अधिक तो व्यय नहीं किया है। इस उद्देश्य के लिए एक तो स्वतन्त्र रूप से लेखा परीक्षण (audit) की व्यवस्था की जाती है। इसके अलावा, सदस की दो समितियाँ भी कार्य करती हैं—सार्वजनिक लेखा समिति (Public Account Committee), तथा अनुदान समिति (estimates committee)। ये समितियाँ सरकारी खर्च पर दृष्टि रखती हैं।

सार्वजनिक लेखा समिति का निर्माण पूर्णतया सदस के गैर-सरकारी सदस्यों में से किया जाता है। यह समिति लोकसभा के अध्यक्ष के प्रत्येक निर्देशन एवं नियंत्रण के अन्तर्गत कार्य करती है। यह नियन्त्रण और महालेखा परीक्षक द्वारा लेखा परीक्षण किये जाने के पश्चात् सरकारी खातों की जाँच करती है और जाल साजियों (frauds), अनियमितताओं (irregularities), अनाचारों (malpractices) तथा दुरुनियोगों (misappropriations) का पता लगाती है। समिति यह देखती है कि सदस द्वारा निर्धारित सीमा से कोई अनुदान अधिक न हो जाए तथा कोई धन अधिक न व्यय कर दिया जाए। नियन्त्रक व महालेखा परीक्षक समिति के समस्त अन्तिम रिपोर्ट प्रस्तुत करता है। समिति सदस के समुख एक अन्तिम एवं औपचारिक रिपोर्ट रखे जाने की प्रत्याशी में उस पर विचार करती है। समिति खर्च करने वाले मन्त्रालयों पर समुचित नियन्त्रण रखने के लिए, नियमों को कड़े करने तथा समय समय पर उनमें संशोधन करने के सम्बन्ध में वित्त मन्त्रालय को अपनी सिफारिशें प्रस्तुत करती है। अनेक वित्तीय मामलों की कार्य-विधि के सम्बन्ध में समिति ने अनेक उपयोगी सुझाव दिये हैं।

अनुदान समिति लोक सभा के उपाध्यक्ष के सभापतित्व में कार्य करती है। यह व्यय में मितव्ययता लाने के उद्देश्य से माँगों (demands) की छानबीन करती है। समिति प्रतिवर्ष कुछ मन्त्रालयों के मामलों का व्यापक अध्ययन करती है, गवाहियाँ लेती है और आवश्यक बाज-वशों की माँग करती है तथा इन सबके आधार पर सरकारी व्यय मितव्ययता (economy) के सुझाव देती है। किसी भी मन्त्रालय के खर्च की जाँच करते समय, समिति बड़ी गहराई तक जाती है तथा देखती है कि किसी विशेष मद पर किया गया व्यय वहाँ तक न्यायोचित है। यदि उसमें कुछ कमी हो सकती है तो उसके बारे में सुझाव देती है। यहाँ एक खतरा यह रहता है कि समिति द्वारा जब किसी विभाग की जाँच-पड़ताल कर ली जाती है तो वह कुछ वर्षों तक सीमित की पंजी दृष्टि से बचकर अपने खर्चों की योजना बनाने के लिए स्वतन्त्र हो जाता है। परन्तु यदि सरकारी खर्च के सम्पूर्ण क्षेत्र को सदस के जीवन की पाँच वर्ष की अवधि से सम्बन्ध कर दिया जाए तो विभागों को इतना अवसर नहीं मिलेगा कि वे अपने खर्चों के सम्बन्ध में अपव्ययी बनें। समिति केवल मितव्ययता के सम्बन्ध में ही अपनी सिफारिशें प्रस्तुत नहीं करती, बल्कि प्रशासन तथा सगठन में सुधार के सम्बन्ध में भी अपने सुझाव देती है। यह प्रशासन में कार्यकुशलता तथा मितव्ययता लाने के लिए वैकल्पिक नीतियों का सुझाव देती है। इस प्रकार समिति की खोज-बीन तथा सिफारिशों का क्षेत्र बहुत व्यापक है।

केन्द्र से मिलने वाली प्राप्तियाँ घटाने के बाद, 'विविध' व्यय के अन्तर्गत रखा जाता है, किन्तु अन्य राज्यों में, केन्द्र से मिलने वाली प्राप्तियाँ 'विविध' शीर्षक के अन्तर्गत एक राजस्व मद के रूप में दिखाई जाती हैं और कुल व्यय समवर्ती व्यय शीर्षक के अन्तर्गत दिखाया जाता है। इस प्रकार, कुछ मदों के सम्बन्ध में, विभिन्न सरकारें भिन्न-भिन्न प्रकार का आचरण करती हैं।

### बजट (The Budgets) :

बजट सरकार की अनुमानित प्राप्तियों तथा खर्चों का एक वार्षिक विवरण-पत्र (annual statement) है। इसमें तीन प्रकार के बाँकड़े दिए होते हैं। पिछले वर्ष के वास्तविक आँकड़े (actuals), चालू वर्ष के तशोहित अनुमान (revised estimates) और आगामी वर्ष के बजट-अनुमान। भारत में बजट को दो भागों में बाँटा जाता है—राजस्व बजट (revenue budget) तथा पूँजीगत बजट (capital budget)। राजस्व बजट में करों व सरकारी उद्यमों आदि से होने वाली प्राप्तियों तथा उनमें से किए जाने वाले व्यय का विवरण दिया होता है और पूँजीगत बजट में सभी प्रकार के पूँजीगत व्यय तथा उसकी पूर्ति हेतु लिए जाने वाले उधारों का विवरण दिया होता है। सरकारी आय तथा व्यय का राजस्व अथवा पूँजीगत के रूप में बँटवारा किन्हीं कठोर नियमों के अनुसार नहीं किया जाता, अपितु इसका वितरण, मोटे रूप में, 'राजस्व' व 'पूँजी' की सामान्य रूप से स्वीकृत व्याख्या पर ही आधारित है।

बजट केन्द्र सरकार द्वारा संसद (parliament) के सम्मुख और राज्य सरकारों द्वारा राज्यों के विधानमण्डलों के सम्मुख प्रस्तुत किया जाता है। बजट में प्रस्तावित करों तथा व्यय को संसद अथवा विधानमण्डल के अनुमोदन के बिना लागू नहीं किया जा सकता। सविधान के अनुसार सभी धन-विधेयक (money bills) पहले नीचे के सदन (lower house) में प्रस्तुत किए जाने चाहिए। अतः केन्द्र में तो वे सर्वप्रथम लोक सभा में और राज्यों में विधान सभा में प्रस्तुत किये जाते हैं। बजट पेश किये जाने के बाद उस पर सामान्य वाद-विवाद होता है। इसके बाद विभिन्न मन्त्रालयों की माँगों पर मतदान लिया जाता है। इस अवसर को उस मन्त्रालय अथवा विभाग के कार्यों पर वाद-विवाद करने के लिए उपयोग किया जाता है। कभी-कभी उस मन्त्रालय अथवा विभाग के कार्यों से असहमति प्रकट करने के उद्देश्य से 'कटौती प्रस्ताव' (cut motions) रखे जाते हैं। माँगों पर मतदान होने के पश्चात् बजट के विभिन्न कर प्रस्तावों को लागू करने के लिए सदन की अनुमति प्राप्त करने को एक वित्त विधेयक (finance bill) सदन में प्रस्तुत किया जाता है। वित्त-विधेयक के पास होने के बाद, मतदान की हुई माँगों को कानूनी रूप देने के लिए तथा संचित निधि (consolidated fund) से व्यय करने का अधिकार प्राप्त करने के लिए एक विनियोजन विधेयक (appropriation bill) प्रस्तुत किया जाता है।

भारतीय सविधान में व्यवस्था की गई है कि सभी राजस्व (all revenue) तथा सभी कर्जों और कर्जों की अदायगियों में से प्राप्त हिस्सों को मिलाकर केन्द्र सरकार की प्राप्तियों के सम्बन्ध में तो एक भारत की संचित निधि (Consolidated Fund of India) का निर्माण होगा। राज्य सरकारी की प्राप्तियों के सम्बन्ध में राज्य की संचित निधि का निर्माण होगा। किसी भी सरकार द्वारा प्राप्त अन्य धन सम्बन्धित सरकार के सार्वजनिक लेखे (public account) में जमा कर दिए जायेंगे। सार्वजनिक लेखे में, जमा धनराशियाँ, बट्टे खाते की रकमें, व्याज रहित उधार तथा प्रेषित रकमें आदि सम्मिलित की जाती है। संचित निधि से बाहर कोई भी धन उस समय तक अलग नहीं रखा जा सकता जब तक कि कानून के अनुसार, यथास्मिति, संसद अथवा विधान सभा की उसके लिए अनुमति न ले ली गई हो। यदि वार्षिक वित्तीय विवरण-पत्र के अनुसार संसद या विधानमण्डल द्वारा पारित विनियोग अपर्याप्त हो जायें अथवा कोई नये अथवा अनपेक्षित (unforeseen) व्यय करने पड़ जाए, तो संसद या विधानमण्डल द्वारा प्राधिकृत होना सम्भवतः (pending) रहने तक ऐसे खर्चों की पूर्ति आकस्मिकता निधि (contingency fund) में से की जा सकती है। आकस्मिकता निधि का निर्माण, सविधान की व्यवस्थाओं के अनुसार केन्द्र में तथा प्रत्येक राज्य में किया जाता है। बाद में अनुदानों की पूरक माँगों के द्वारा आकस्मिकता निधि की हानि पूर्ति की जायेगी।

## भारत में बजट सम्बन्धी नीति—सन् १९७७-७८ के बजट सहित (Budgetary Policy in India—Including 1977-78 Budget)

किसी भी देश का लोकवित्त उसकी राजनैतिक एवं आर्थिक दशाओं से घनिष्ठ रूप से सम्बन्धित होता है और उन्हीं दशाओं एवं परिस्थितियों में जैसे-जैसे परिवर्तन होता रहता है, वैसे-वैसे ही सरकारी वित्त में भी परिवर्तन होता रहता है। यह बात भारत के सरकारी वित्त के सम्बन्ध में भी सही है। सरकारी व्यय तथा सरकारी राजस्व का वाज जो रूप है, वह उसमें बिल्कुल भिन्न है जो अब से कुछ दशान्दियों (decades) पूर्व था। प्रत्येक महत्वपूर्ण घटना के घटित होने के साथ ही साथ, लोकवित्त में भी उत्प्रेक्षणीय परिवर्तन होते रहे हैं। अंग्रेजी काल में अनेक बदसरी पर राजनैतिक सुधारों का लागू होना, बर्मा का भारत से अलग होना, द्वितीय विश्वयुद्ध का होना तथा सन् १९४७ में देश की स्वतन्त्रता प्राप्त होने के बाद देश का विभाजन होना—ये कुछ ऐसे महत्वपूर्ण परिवर्तन थे, देश के वित्तीय ढांचे पर जिनके बड़े दूरगामी प्रभाव पड़े हैं।

१९वीं शताब्दी में, सरकार की वित्तीय आवश्यकताएँ बहुत थोड़ी थी और ब्रिटिश भारत में भू-राजस्व (land revenue) ही सरकारी आय का मुख्य स्रोत था। इस कर की वसूली के कारण सरकारी खर्च की वृद्धि के साथ ही साथ इस कर से प्राप्त आय में वृद्धि न हो सकी। अतः अपनी आय में वृद्धि करने के लिए सरकार को इम्पिट डीमा शुल्क (custom duties), उत्पादन कर और आम कर की ओर गई। बीसवीं शताब्दी में द्वितीय विश्वयुद्ध से पूर्व तक तो सरकारी खर्च कम ही रहा और इसी कारण आय के स्रोत भी सीमित ही बने रहे। उस समय सौमा शुल्क (custom duties) केन्द्रीय राजस्व का प्रधान स्रोत बने हुए थे और तत्कालीन प्रान्तीय (Provinces) में सरकारी आय का सबसे बड़ा स्रोत भू-राजस्व अथवा मालगुजारी था। केन्द्र सरकार की आय के अन्य महत्वपूर्ण स्रोत थे—आय कर और नमक-कर, और मद्य पर लगाया जाने वाला उत्पादन-शुल्क प्रान्तों की आय का दूसरा बड़ा स्रोत था।

द्वितीय विश्वयुद्ध के कारण सरकार को अपने खर्चों में भारी वृद्धि करनी आवश्यक हो गई। अतः सरकार को आय के नये स्रोत ढूँढ़ने पड़े। परिणामस्वरूप केन्द्रीय स्तर पर अतिरिक्त लाभ-कर लगाया गया और प्रान्तों में पहले से ही लगाये गये बिजली कर का स्तर बढ़ा दिया गया। आय-कर से भी अधिक आय प्राप्त की जाने लगी और इसकी दरें, विशेष रूप से उच्च आय के स्तर पर बढ़ा दी गई। अनेक नये उत्पादन-शुल्क लगाये गये। यही नहीं, रेल तथा डाक व तार जैसे कर-इतर स्रोतों (non-tax revenue sources) से भी सरकार अधिक आय प्राप्त करने लगी।

## अंकेक्षण अथवा लेखा-परीक्षण (Audit) :

राज्य की खर्चों के दुर्विनियोग से बचाने तथा जाल-साजियों एवं अनाधिकृत खर्चों की रोकथाम करने के लिए यह अत्यन्त आवश्यक है कि स्वतन्त्र लेखा-परीक्षण की व्यवस्था की जाए। इससे इस बात का आश्वासन मिलता है कि ससद की आज्ञाओं का निष्ठा के साथ पालन किया जा रहा है और धन का कोई दुरुपयोग नहीं किया जा रहा। यह अत्यन्त आवश्यक है कि लेखा-परीक्षण वास्तव में ही स्वतन्त्र हो ताकि यह कुशलता के साथ अपने कार्यों को पूरा कर सके।

भारत में लेखा-परीक्षण को पूर्ण स्वतन्त्रता प्राप्त है और सविधान की व्यवस्थाओं में इसकी पूरी गारण्टी दी गई है। नियन्त्रक महालेखा परीक्षक का सम्पूर्ण प्रशासनिक व्यय, जिसमें उसके कार्यालय में काम करने वाले कर्मचारियों के वेतन, भत्ते तथा पेंशनें सम्मिलित होती है, भारत की सचिव निधि पर एक प्रभार (charge) हैं। अपने पद से अलग होने के बाद, नियन्त्रक व महालेखा परीक्षक भारत सरकार अथवा किसी राज्य सरकार के अन्तर्गत कोई भी पद स्वीकार नहीं कर सकता। ऐसा इसलिए किया गया है कि उसे किसी भी प्रकार के दबाव या प्रलोभन से बचाया जा सके और उसे किसी भय या पक्षपात के कार्य करने योग्य बनाया जा सके। किन्तु यदि रिटायर होने के समय उसकी सेवाओं का विस्तार करना अथवा उसकी सेवा की शर्तों में परिवर्तन करना उसके पद के लिए आवश्यक एवं लाभकारी हो तो ऐसा किया जा सकता है। किन्तु ये वे पक्षपात हैं जो उक्त पद की स्वतन्त्रता में हस्तक्षेप कर सकते हैं अतः इन्हें समाप्त किया जाना चाहिए।

लेखा-परीक्षण करने तथा लेखा रखने के कार्य एक ही एजेंसी को सौंप दिये गये हैं। कुछ लोग इसकी आलोचना करते हैं। परन्तु लेखा रखने तथा लेखा-परीक्षण वाले अनुभाग (sections) अलग-अलग हैं। फिर, रैतों तथा प्रतिरक्षा सेवाओं के लेखे रखने के उनके अपने अलग-अलग सस्थान हैं। इस एजेंसी के इन दोनों कार्यों को पृथक् करने के सम्बन्ध में आवाज उठाई गई है, तथापि वर्तमान व्यवस्था से एजेंसी की कार्यक्षमता की कोई क्षति नहीं पहुँची है।

नियन्त्रक व महालेखा परीक्षक को केन्द्र तथा राज्यों, दोनों के ही लेखा-परीक्षण का कार्य सौंपा जाता है। केन्द्रीकृत लेखा-परीक्षण के अनेक लाभ होते हैं। इससे ज़ानो में एकरूपता रखी जा सकती है और लेखा-परीक्षण के नियमों की एक सामान्य संहिता (common code) बनाई जा सकती है। केन्द्रीय लेखा-परीक्षण राज्य सरकारों के नियन्त्रण से मुक्त होता है और पूर्णतया निष्पक्ष होता है। केन्द्रीकृत एजेंसी देश के अच्छी प्रतिभा वाले विशेषतः कर्मचारी वर्ग को अपनी ओर आकर्षित कर सकती है। वह देश भर में एकरूपता का एक स्तर भी कायम करती है।

### संदर्भ ग्रंथ

R.N Bhargava - The Theory and working of Union Finance in India,  
Ch. IX,

### UNIVERSITY QUESTION

१ भारत में वित्तीय प्रशासन पर एक टिप्पणी लिखिये।

Write a note on financial administration in India.

## तालिका—१

## केन्द्र सरकार को बजट सम्बन्धी स्थिति

| मद                                  | १९५०-५१ | १९६५-६६ | १९७०-७१ | १९७१-७२ | १९७३-७४ | १९७४-७५ | १९७५-७६ | १९७६-७७<br>(समाधित) | १९७७-७८<br>(बजट) <sup>१</sup> |
|-------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------------------|-------------------------------|
| (१) राजस्व खाता (Revenue Account)   |         |         |         |         |         |         |         |                     |                               |
| (क) प्राप्तियाँ                     | ४०६     | २३२० ३६ | ३३६१ ४३ | ३६७१ ८  | ४८६१ ०  | ६४८४.७  | ८०२३    | ८५०७                | ९५५५                          |
| (ख) भुगतान                          | ३४७     | २००० ६३ | ३१६३.२६ | ४०७१ ८  | ४७५२ ०  | ५८६०.०  | ७११७    | ८५५५                | ९४८७                          |
| (ग) राजस्व वेशी (+).....            | +४९     | +३१९७६  | +१६८.१४ | -१००.०  | +७९     | +६२४.७  | +६०६    | +४७                 | +६७                           |
| (२) पूँजीगत खाता (Capital Account)  |         |         |         |         |         |         |         |                     |                               |
| (क) प्राप्तियाँ                     | १०६     | १७०५.४६ | २१०४ ८७ | ३०२६ १  | २४६०    | ३४६२ ४  | ४१३०    | ५२५२                | ५९४२                          |
| (ख) भुगतान                          | १८४     | २२२२.४२ | २५३२.५८ | ३४५०.२  | २८७४    | ४७४२.२  | ५४२६    | ५६३०                | ६०८१                          |
| (ग) घाटा (-).....                   | -७४     | -४१६.६३ | -४२७ ७१ | -४२१ १  | -४१४    | -१२४६.८ | -१३६६   | -३७८                | -१३६                          |
| (३) सम्पूर्ण आधिक्य (+) या घाटा (-) | -३ ६६   | -१७२.७८ | -२२६ ४७ | -४१६.३  | -३३५    | -६२४.१  | -४६०    | -४२५                | -७२                           |

१. नवीन बजट प्रस्तावों के अभाव सहित ।

मुद्र के बाद के प्रारम्भिक वर्षों में, सरकार को मुद्रों में गिरावट का भय हुआ और उसने उद्योगों के पुनर्स्थापन तथा विनियोग एवं पूँजी-निर्माण को प्रोत्साहन देने की आवश्यकता अनुभव की। अतः उसने अपनी राजकोषीय नीति (fiscal policy) का निर्धारण इन्हीं बातों को दृष्टिगत रखते हुए किया। अतिरिक्त लाभ-कर समाप्त करके और आय-कर दरें घटाकर कर सम्बन्धी रियायतें प्रदान की गईं। इसके साथ ही, सामाजिक तथा विकास-व्यय में वृद्धि होने के कारण कर-प्रयत्नों में वृद्धि करने की आवश्यकता अनुभव की गई। पिछले कुछ वर्षों में सरकारी खर्च में इसलिए और वृद्धि हुई है क्योंकि सरकार ने आर्थिक विकास की योजनाएँ लागू की हैं तथा उसका प्रयत्न है कि देश में एक कल्याणकारी राज्य (welfare state) की स्थापना की जाये। सरकारी बजट की राजस्व-वेशियों (revenue surpluses) का उपयोग पूँजीगत खर्चों की वित्तीय व्यवस्था के लिए किया जाने लगा। इसके कारण कर तथा कर-दत्त स्रोतों, दोनों ही से प्राप्त होने वाली सरकारी आय में भारी वृद्धि हुई। आय-कर में भी काफी वृद्धि हुई। केन्द्रीय उत्पादन-शुल्कों की सख्या तथा दरों में भी वृद्धि हुई और यह आज सरकारी आय का एकमात्र सबसे महत्वपूर्ण स्रोत है। बिना कर राज्यों की आय का एक बड़ा स्रोत बन गया। सरकारी आय में वृद्धि करने के लिए तथा करों के ढाँचे को अधिक समझावपूर्ण (more equitable) बनाने के लिए अनेक नये कर लगाए गए, जैसे कि धास्ति कर अथवा सम्पदा शुल्क (estate duty), पूँजीगत लाभ-कर (capital gains tax), निवल धन कर (net wealth tax) तथा उपहार कर (gift tax)। कर-दत्त आय (non-tax revenues) में वृद्धि की गई, विशेष रूप से रेल, डाक व तार तथा कुछ नये स्थापित सरकारी उद्योगों से प्राप्त होने वाली आय में। इस प्रकार, अभी हाल के वर्षों में लोक-वित्त में उल्लेखनीय परिवर्तन हुए हैं।

**केन्द्र सरकार की बजट सम्बन्धी स्थिति (Budgetary Position of the Central Government) :**

निम्न तालिका पिछले कुछ वर्षों की सघ सरकार की बजट सम्बन्धी स्थिति का सारांश प्रस्तुत करती है। यह तालिका हमें इस योग्य बनाती है कि हम भारत में आर्थिक नियोजन (economic planning) के प्रारम्भ काल से अब तक सघ सरकार की आय तथा व्यय की वृद्धि के विषय में अपना एक निश्चित विचार बना सकें।

इस तालिका से एक महत्वपूर्ण तथ्य प्रकट होता है, और वह यह कि सन् १९५०-५१ से अब तक सघ सरकार के राजस्व तथा व्यय में लगभग २० गुनी वृद्धि हुई है। इससे यह भी स्पष्ट है कि राजस्व खाते में केन्द्र सरकार को बचत होती है। उदाहरण के लिए, राजस्व पैशी या बचत (revenue surplus) सन् १९५०-५१ में ५६ करोड़ ६०, १९६५-६६ में ३१६ ७६ करोड़ ६०, १९७०-७१ में १९८ १४ करोड़ ६०, १९७३-७४ में ७६ करोड़ ६० तथा सन् १९७७-७८ में ६७ करोड़ ६० की थी। परन्तु पूँजीगत खाते में केन्द्र सरकार को सदा ही घाटा रहा। सम्पूर्ण रूप में, कुल स्थिति सदा घाटे की रही है (जब शब्दों में, पूँजीगत खाते में जो घाटा बना रहा है उसने राजस्व खाते में देशी (surplus) को भी पी लिया और अन्त में घाटे की ही कुल स्थिति में ला पटका है)। इस सीमा तक, इन घाटों की पूर्ति रिजर्व बैंक आफ इण्डिया से उधार लेकर ही करनी होगी जिससे देश में मुद्रा की मात्रा बढ़ेगी और उसके परिणामस्वरूप स्फीति-सम्बन्धी दबावों (inflationary pressures) में भी वृद्धि होगी।

पूँजीगत प्राप्तियाँ  
(Capital Receipts)

पूँजीगत भुगतान  
(Capital Disbursement)

|                            |       |       |                            |       |       |
|----------------------------|-------|-------|----------------------------|-------|-------|
| ऋण जदायगी                  | १५६०  | १,८०३ | सामान्य सेवाएँ             | ६०    | २४३   |
| बाजार ऋण (निवल)            | ८४६   | १०००  | रक्षा सेवाएँ               | २४१   | २७६   |
| विदेशी ऋण (निवल)           | ७३४   | ८६४   | सामाजिक व सामुदायिक सेवाएँ | ६०    | ११७   |
| अन्य प्राप्तियाँ           | २०७६  | २२४५  | आर्थिक सेवाएँ              | १५८२  | १६४४  |
| पूँजीगत प्राप्तियों का योग | ५२५२  | ५६४२  | ऋण और अग्रिम               | ३६२७  | ३८०१  |
| कुल प्राप्तियों का योग     | १३७५६ | १५३६६ | पूँजीगत भुगतान का योग      | ५६३०  | ६०८१  |
|                            |       | +१३०७ |                            |       |       |
| कुल घाटा                   | ८२५   | २०२   | कुल भुगतान का योग          | १४१८४ | १५५६८ |
|                            |       | -१३०७ |                            |       |       |
|                            |       | ७२    |                            |       |       |

केन्द्र द्वारा प्रसारित राज्यों सहित राज्य सरकारों की बजट सम्बन्धी स्थिति (Budgetary position of the State Governments including Union Territories) :

निम्न तालिका पिछले कुछ वर्षों की राज्य सरकारों की बजट सम्बन्धी स्थिति का संक्षिप्त रूप प्रस्तुत करती है :—

तालिका—२

राज्य सरकारों (केन्द्र द्वारा प्रशासित क्षेत्रों सहित) की बजट सम्बन्धी स्थिति (करोड़ रु० में)

| प्रमुख मद                       | १९५०-५१ | १९६५-६६ | १९७१-७२ | १९७५-७६ | १९७५-७६ |
|---------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| (१) राजस्व खाता                 |         |         |         |         |         |
| (अ) प्राप्तियाँ                 | ३७५८    | १,८६७१  | ४,०६८६  | ६२७०७   | ६६७८६   |
| (ब) व्यय                        | ३७३८    | १,६०१२  | ४,०८६६  | ६०३४८   | ६६८२७   |
| आधिक्य (+) या घाटा (-)          | +२०     | -३४१    | +६०     | +२३५९   | +२९६०   |
| (२) पूँजीगत खाता                |         |         |         |         |         |
| (क) प्राप्तियाँ                 | ११२६    | ६२८६    | ७६७८    | २३३६८   | २२६८५   |
| (ख) भुगतान                      | ६६२     | ६८२५    | १,०७७४  | २५२३४   | २५५३२   |
| आधिक्य (+) या घाटा (-)          | +१३४    | -५९६    | -३०६६   | -१८६७   | -२८४७   |
| सम्पूर्ण आधिक्य (+) या घाटा (-) | +१५४    | -९८५    | -३००६   | +५७२    | +११५    |

\* नये बजट प्रस्तावों का प्रभाव

### सन् १९७७-७८ का बजट (एक नजर में)

सन् १९७७-७८ के बजट में कुल करो के रूप में प्राप्त होने वाली आय ८८६७ करोड़ ६० अनुमानित की गई है जिसमें नये बजट प्रस्तावों के परिणामस्वरूप १४२ करोड़ ६० की और वृद्धि होने का अनुमान है। इसमें से राज्यों का हिस्सा १७६० करोड़ ६० कम कर देने पर मुद्र करो के रूप में आय ७०८६ करोड़ ६० होगी। नये कर प्रस्तावों के परिणामस्वरूप इस आय में १३० करोड़ ६० की और वृद्धि होने का अनुमान है। कर भिन्न राजस्व आय २३३५ ६० करोड़ ६० होने का अनुमान है। इस प्रकार केन्द्र सरकार की कुल राजस्व आय ६४२४ करोड़ ६० + नये बजट प्रस्तावों के कारण १३० करोड़ ६० होने का अनुमान है। इसमें से राजस्व खाते का भुगतान ६४८७ करोड़ ६० होने का अनुमान है। अतएव इसके कारण राजस्व खाते में १३० करोड़ ६० का राजस्व अधिशेष बचने का अनुमान है। इसी प्रकार सन् १९७७-७८ में पूँजीगत प्राप्तियाँ ५६४२ करोड़ ६० होने का अनुमान है तथा पूँजीगत भुगतान ६०८१ करोड़ ६० होने का अनुमान है। अन्ततः नये बजट प्रस्तावों की ध्यान में रखते हुए सन् १९७७-७८ के वर्ष में कुल घाटा केवल ७२ करोड़ ६० ही होने का अनुमान है।

भारत सरकार का १६७६-७७ तथा १६७७-७८ का बजट (एक नजर में)

(करोड़ ६० में)

| समीक्षित<br>अनुमान | बजट<br>अनुमान | समीक्षित<br>अनुमान | बजट<br>अनुमान |
|--------------------|---------------|--------------------|---------------|
| १६७६-७७            | १६७७-७८       | १६७६-७७            | १६७७-७८       |

#### राजस्व प्राप्तियाँ (Revenue Receipts)

#### राजस्व खाते के भुगतान (Revenue Disbursement)

|                                   |      |       |                              |      |       |
|-----------------------------------|------|-------|------------------------------|------|-------|
| कर प्राप्तियाँ                    | ८०८१ | ८८७६  | सामान्य सेवाएँ               | २३२४ | २६०६  |
| घटाइये—                           |      | +१४२७ | रक्षा सेवाएँ                 | २३७४ | २४७६  |
| कर राजस्व में राज्यों का हिस्सा   | १६८६ | १७६०  | सामाजिक व सामुदायिक सेवाएँ   | ६२२  | ७१३   |
|                                   |      | +१२७  | आर्थिक सेवाएँ                | १५२५ | १७७५  |
|                                   |      |       | राज्यों आदि को               |      |       |
| केन्द्र का निवल कर राजस्व         | ६३६२ | ७०८६  | महायक अनुदान                 | १७०६ | १६१४  |
|                                   |      | +१३०७ | राजस्व खाते के भुगतान का योग | ८१२४ | ६४८७  |
| कर भिन्न राजस्व (Non-tax revenue) | २११२ | २३३५  | राजस्व अधिशेष                |      |       |
| केन्द्र की राजस्व प्राप्ति का योग | ८५०७ | ६४२४  | + या -                       | -४७  | -६३   |
|                                   |      | +१३०७ |                              |      | +१३०७ |

• नये बजट प्रस्तावों का प्रभाव



(net incomes) पर ५ प्रतिशत की दर से आयकर लगाया जाता है तो विभिन्न हैमियत वाले व्यक्तियों की स्थिति निम्न प्रकार की होगी :—

| व्यक्ति की शुद्ध आय | अदा किया जाने वाला कर | कर के बाद शेष बची आय |
|---------------------|-----------------------|----------------------|
| १०० रु०             | ५ रु०                 | ९५ रु०               |
| १००० रु०            | ५० रु०                | ९५० रु०              |
| १०,००० रु०          | ५०० रु०               | ९,५०० रु०            |
| १,००,००० रु०        | ५,००० रु०             | ९५,००० रु०           |

कर लगने से पूर्व, उपर्युक्त चारों व्यक्तियों की स्थिति इस प्रकार थी कि दूसरे व्यक्ति की आय पहले व्यक्ति से १० गुनी थी, तीसरे व्यक्ति की आय दूसरे व्यक्ति के मुकाबले १० गुनी थी, और तीसरे की तुलना में चौथे व्यक्ति की आय १० गुनी थी। कर लगने और उसकी बसूली के बाद भी चारों व्यक्तियों की सापेक्षिक स्थिति अथवा हैमियत एक-सी ही अर्थात् उसी अनुपात में है जिस अनुपात में कि वह करो से पूर्व थी। इस प्रकार अनुपाती कराधान के समर्थक यही तर्क देने हैं कि अनुपाती कर करदाताओं की धन सम्बन्धी स्थिति को अपरिवर्तित ही रखते हैं।

इस तर्क में कुछ सत्यता तो प्रतीत होती है परन्तु अनुपाती कराधान से मासोपभोगों में इस तर्क में विद्यमान कमी की ओर ध्यान आकर्षित किया है। एक अनुपाती कर जहाँ करदाताओं की सापेक्षिक धन सम्बन्धी स्थितियों को अपरिवर्तित रखता है, वहाँ वह उनकी वास्तविक आय की स्थितियों में निश्चय ही परिवर्तन कर देता है। निम्न आय पर लगाया गया एक कर ऊँची आय पर लगाये गये कर से अपेक्षाकृत अधिक भारी होता है। उदाहरण के लिए, १०० रु० आय वाले एक व्यक्ति को कर के रूप में ५ रु० अदा करना अधिक भारपूर्ण महसूस होगा व मुकाबले उस व्यक्ति के जिसकी आय १०,००० रु० हो और जो कर के रूप में ५०० रु० अदा करता हो अथवा १ लाख रु० आय वाले उस व्यक्ति के मुकाबले जो कर के रूप में ५,००० रु० अदा करता हो।

(२) सरलता तथा सभी आयों पर समान रूप से लागू होगा—अनुपाती कराधान के पक्ष में दूसरा तर्क यह दिया जाता है कि यह सरल है तथा इसको समान रूप से सभी पर लागू किया जा सकता है। एक तो इसका ढाँचा आरोही करो की दरो जैसा जटिल नहीं है और दूसरे इसमें वे गटिनाइया भी सामने नहीं आती जो कि करो की दरो के क्रमवर्धन (graduation) का निश्चय करने में उत्पन्न होती हैं। अनुपाती कराधान के समर्थक यह तर्क देते हैं कि करो के आरोहण अथवा क्रमवर्धन की एक वैज्ञानिक एवं वस्तुनिष्ठ (objective) पद्धति की खोज करना असम्भव है और यही कारण है कि आरोही दरो की व्यवस्था को सदा ही एक मनमानी अवैज्ञानिक तथा ऐसी व्यवस्था माना जाता रहा है जो कि सत्ताह्वय सरकार की सनक पर निर्भर होती है। दूसरी ओर करो की अनुपाती दर बहुत सरल होती है और सभी आमदनियों पर समान रूप से लागू की जा सकती है।

(३) आरोही कराधान की त्रुटियों (mistakes) तथा दुर्दुषयोगों को दूर करना—अन्त में, अनुपाती कराधान का वैसा दुर्दुषयोग भी नहीं किया जा सकता जैसा कि आरोही कराधान वा दिया जा सकता है। यह कहा जाता है कि वामपंथी विचारों वाली सरकार के हाथों में, आरोही कराधान उस समय अत्यधिक दमनकारी सिद्ध हो सकता है जबकि बड़ी-बड़ी आमदनियों पर अत्यधिक भारी कर लगाये जाएँ। आरोही कराधान धनी व्यक्तियों की सम्पत्ति तथा बड़ी आमदनियों के राज्यसात्करण (राज्य द्वारा जन्त किये जाने) की भी प्रेरणा दे सकता है और इस प्रकार व्यक्ति की स्वयं प्रेरणा (initiative) तथा बचत को अवहट्ट कर सकता है। इसका उत्पादक तथा आम के स्तर पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ सकता है। अनुपाती कराधान में आरोही कराधान के इन समस्त दुर्दुषयोगों की सम्भावना नहीं रहती। परन्तु इस तर्क का उत्तर सरलता से दिया जा सकता है।

उपरोक्त तालिका से पता चलता है कि राज्य सरकारों की आय तथा उनके व्यय में सन् १९५०-५१ से लगातार वृद्धि हो रही है। इस सम्बन्ध में अन्य रुचिकर तथ्य यह है कि सन् १९७४-७५ व १९७५-७६ के वर्षों में राज्य सरकारों को चालू खाते (current account) में तो सामान्यतः लाभ रहा है और पूँजीगत खाते में घाटा रहा है।

**बजट सम्बन्धी नीति का निर्धारण करने वाले तत्त्व (Factors determining Budgetary Policy) :**

अन्य देशों के समान ही, भारतीय लोकवित्त के स्वरूप का निर्धारण जिन तीन तत्वों द्वारा हुआ है वे हैं . अर्थव्यवस्था की प्रकृति सरकार द्वारा अपनाई गई आर्थिक नीति के उद्देश्य और सरकार का ढाँचा।

एक समय था जबकि देश के आर्थिक जीवन की प्रकृति ही एकमात्र ऐसा तत्त्व थी जो कि सरकार के बजट को प्रभावित किया करती थी। उदाहरण के लिए, व्यावसायिक तेजी (business boom) तथा व्यावसायिक मन्दी (business depression) की विद्यमानता, शान्ति और युद्ध की परिस्थितियों का उत्पन्न होना, अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार तथा अदायगी शेष (balance of payments) में होने वाले परिवर्तन—इन सभी तत्वों ने सरकार के व्यय, कराधान (taxation) तथा सरकारी ऋण की मात्रा को प्रभावित किया और इस प्रकार सरकार के बजटों के स्वरूप एवं आकार का निर्धारण किया। परन्तु २० वीं शताब्दी में, विशेष रूप से आर्थिक विचारधारा में कीमसवादी क्रान्ति के पश्चात् सरकारों के आर्थिक दर्शन एवं नीति को किसी भी देश की बजट सम्बन्धी नीति का निर्धारण करने में सारी महत्ता प्राप्त हो गई। पूर्ण रोजगार के लक्ष्य, कल्याणकारी राज्य की स्थापना, समाजवादी ढंग की समाज की स्थापना का निश्चय—ये बातें जब भारतीय सरकार की बजट सम्बन्धी नीति को निर्धारित करती हैं। स्वतन्त्रता प्राप्ति के समय से ही, भारत में सध तथा राज्य सरकारों के बजट इस बात से अत्यधिक प्रभावित हुए हैं कि सरकार में आयोजनावादी आर्थिक विकास (planned economic development) के मार्ग को चुना है अन्त में, बजट सम्बन्धी नीति इस बात से भी प्रभावित होती है कि सरकार का ढाँचा (structure) किस प्रकार का है। उदाहरण के लिए, एक सघ सरकार (federal government) की बजट नीतियाँ एकात्मक सरकार (unitary government) की बजट नीतियों से स्पष्टतः विस्कूल भिन्न होती हैं। भारत में संघीय किस्म की सरकार स्थापित है और केन्द्र एवं राज्यों के बीच कार्यों एवं वित्तीय साधनों का विभाजन किया गया है। अतः वित्त आयोगों (finance commissions) की रिपोर्टों, आयकर व उत्पादन-करों के विभाजन तथा सहायक अनुदानों (grants-in-aid) को पर्याप्त महत्त्व प्रदान किया जाता है।

**स्वतन्त्रता से पूर्व बजट सम्बन्धी नीति (Budgetary Policy before Independence) .**

भारत में ब्रिटिश शासन के अन्तर्गत, बजट सम्बन्धी नीति का लक्ष्य तथा क्षेत्र सीमित ही रहता था और आर्थिक प्रभावों की दृष्टि से यह तटस्थ (neutral) थी। ब्रिटिश सरकार ने स्मृतपत्र व्यापार, आर्थिक स्वाधीनता तथा आर्थिक मामलों में हस्तक्षेप न करने की एक सामान्य नीति अपनाई थी। इसकी ऐसी कोई ओस आर्थिक नीति नहीं थी जैसे कि भारतीय उद्योगों की वृद्धि एवं विकास या धन तथा आय की असमानताओं को कम करना अथवा कल्याणकारी राज्य की स्थापना करना। इस स्थिति में, स्वभावतः ही आर्थिक एवं सामाजिक कार्यों पर उनका व्यय बहुत कम होता था और उसका सम्बन्ध केवल देश में कानून व व्यवस्था बनाये रखने के राज्य के अनिवार्य कर्तव्य से ही था। इस प्रकार, ब्रिटिश काल में कराधान का मुख्य उद्देश्य केवल यही था कि राज्य के अनिवार्य कर्तव्यों को पूरा करने के लिए आवश्यक धन प्राप्त किया जाए।

किन्तु द्वितीय विश्व युद्ध की अवधि में बजट सम्बन्धी नीति में काफी परिवर्तन हुआ। इस समय भारत सरकार को यह उत्तरदायित्व सौंपा गया कि वह भारत स्थिति अमरीकन सेनाओं के खर्च के लिए तथा भारत में होने वाली ब्रिटिश युद्ध-व्यय के लिए रुपये की व्यवस्था करे। इसका स्वाभाविक परिणाम यह हुआ कि भारत सरकार का प्रतिरक्षा व्यय जो कि सन् १९३६-४० में ५० करोड़ रु० था, बढ़ाकर सन् १९४४-४५ में ४६० करोड़ रु० के लगभग हो गया। प्रतिरक्षा व्यय के बढ़ने के साथ ही साथ सिविल अथवा असीनिक व्यय (civil expenditure) में भी काफी

वृद्धि हुई। इसका कारण यह था कि तत्कालीन विभागों का विस्तार किया गया था और अनेक नये विभाग (departments) खोले गये थे। अपने बड़े हुए व्यय की वित्तीय व्यवस्था के लिए, भारत सरकार को कई बातों का आश्रय लेना पड़ा जैसे अतिरिक्त कर लगाना, बाजार ऋणों में वृद्धि, अल्प वचत्तों प्राप्त करना, और पत्र-मुद्रा छापना। सरकारी ऋण की मात्रा जो कि सन् १९३६-३९ में १,२२० करोड़ रु० थी, सन् १९४४-४५ में बढ़कर २,३०० करोड़ रु० हो गई। इस अवधि में बढ़े हुए अधिवाश प्रतिरक्षा व्यय (defence expenditure) की पूर्ति मुद्रा-स्फीति (currency inflation) तथा अतिरिक्त कराधान (additional taxation) द्वारा की गई थी।

**स्वतन्त्रता के पश्चात् बजट सम्बन्धी नीति (Budgetary Policy after Independence).**

जैसे ही भारत स्वतन्त्र हुआ, वैसे ही आर्थिक नीति में परिवर्तन होने के फलस्वरूप भारत की बजट-नीति में भी बड़े परिवर्तन हुए। आर्थिक स्वाधीनता की तथा आर्थिक मामलों में हस्तक्षेप न करने की पुरानी नीति का परिस्थान कर दिया गया और राष्ट्रीय सरकार द्वारा एक ठोस आर्थिक नीति अपनाई गई। भारतीय सविधान के निर्देशक सिद्धान्तों में भी यह व्यक्त किया गया था कि भारत सरकार एक सकारात्मक एवं ठोस आर्थिक नीति अपनायेगी। फलतः एक ऐसे भेद-भाव से रहित एवं समानता पर आधारित समाज की स्थापना का उत्तरदायित्व संभाला, जिसके अन्तर्गत सभी व्यक्तियों को समान अवसर प्राप्त होंगे, जिसमें सभी प्रकार के शोषण (exploitation) को समाप्त किया जायेगा तथा धन एवं शक्ति के केन्द्रीयकरण को रोक जायेगा, आदि-आदि। संक्षेप में, सुनियोजित आर्थिक विकास पर आधारित सामाजवादी ढंग का समाज (socialistic pattern of society) तथा कल्याणकारी राज्य (welfare state) की स्थापना की सरकार ने अपना आर्थिक आदर्श (economic ideal) बनाया। इस स्थिति में, सरकार की बजट-सम्बन्धी नीति उसके आर्थिक एवं सामाजिक लक्ष्यों को प्राप्त करने का सबसे महत्वपूर्ण अस्त्र बन गई।

युद्ध के एकदम पश्चात् सरकार को मुद्रा स्फीति के दबाव को नियंत्रित करने की समस्या का सामना करना पड़ा। सरकार ने इस समस्या को दो प्रकार से हल करने का प्रयत्न किया, एक ओर तो करो में वृद्धि करके—ताकि जनता के हाथों में विद्यमान ऋण-शक्ति (purchasing power) की मात्रा कम की जा सके—और दूसरी ओर सरकारी व्यय में कमी करके। परन्तु शीघ्र ही सरकार ने यह अनुभव किया कि 'अधिक अन्न उपजाओ' आन्दोलन के कार्यक्रमों पर तथा व्यापक रूप से फैलते हुए प्रशासन पर होने वाले व्यय में वृद्धि करना आवश्यक है। देश-विभाजन के कारण उत्पन्न कुछ ऐसी परिस्थितियों के कारण सरकारी खर्च में और भी वृद्धि हो गई थी, जैसे कि देश में कानून व व्यवस्था को दृढ़ करने की आवश्यकता तथा पाकिस्तान से आने वाले विस्थापित व्यक्तियों (displaced persons) की सहायता एवं उनके पुनर्वास की व्यवस्था करना आदि। इसके साथ ही, भारत ने लोकतन्त्रीय सरकार की पद्धति को अपनाया जिसमें कि केन्द्र पर सदन (parliament), मन्त्रि-परिषद् व राष्ट्रपति आदि के लिए तथा राज्यों में विधान मण्डलों, (assemblies) तथा राज्यपालों (governors) की व्यवस्था पर भारी व्यय करने होते हैं। यही नहीं, भारत में ससार के अनेक देशों के साथ राजनयिक सम्बन्ध (diplomatic relations) स्थापित किये और अन्तर्राष्ट्रीय सन्धियों एवं सम्मेलनों आदि में अधिकधिक भाग लिया। इससे भी बढ़कर पाकिस्तान का निर्माण जो कि दुर्भाग्यवश भारत से लगातार युद्ध स्थिति बनाए हुए है, प्रतिरक्षा व्यय में भारी वृद्धि का कारण बना। इन सभी कारणों से स्वतन्त्रता प्राप्ति के समय से ही सरकारी व्यय बढ़ा और साथ ही साथ सरकारी आय में भी समानां वृद्धि हुई। इस प्रकार कहा जा सकता है कि स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् सरकारी व्यय, कराधान, सरकारी ऋण और वित्तीय प्रशासन की व्यवस्था आदि सभी में परिवर्तन हुए।

**पंचवर्षीय योजनाओं के अन्तर्गत बजट सम्बन्धी नीति (Budgetary Policy under the Five year Plans) :**

सन् १९५१ से सरकार की बजट सम्बन्धी नीति को प्रभावित करने वाला मुख्य एवं प्रबल कारण था—आर्थिक नियोजन (economic planning)। योजनाओं की अवधि की भारत सरकार की बजट सम्बन्धी स्थिति निम्न तालिका में दिखाई गई है :—

**तालिका—३**  
**केन्द्र सरकार की बजट सम्बन्धी स्थिति**  
**(योजनाओं की अवधि में)**

(करोड़ रु० में)

| मव                                 | प्रथम योजना | द्वितीय योजना | तृतीय योजना | चतुर्थ योजना |
|------------------------------------|-------------|---------------|-------------|--------------|
| (१) राजस्व खाता (Revenue Account)  |             |               |             |              |
| (क) सरकारी आय                      | २,२३२       | ३,५६३         | ८,७११       | १५,०१५       |
| (ख) सरकार व्यय                     | १,६८३       | ३,३४३         | ७,६६२       | १४,८४१       |
| (ग) शेषी (surplus) (+)             | +२४६        | +२२०          | +१,०४९      | +१७४         |
| (१) पूँजीगत खाता (Capital Account) |             |               |             |              |
| (क) प्राप्तियाँ                    | १,०५४       | ३,०६४         | ६,७६६       | ११,०३७       |
| (ख) भुगतान                         | १,७०६       | ४,२३२         | ८,५६७       | १२,६३०       |
| (ग) घाटा (Deficit) (—)             | —६५२        | —१,१६८        | —१,८०१      | —१,५९३       |
| (३) कुल घाटा (—)                   | —४०६        | —९४८          | —७८२        | —१,७१९       |

स्रोत (source) . रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया के बुलेटिन

यह तालिका बतलाती है कि चारों योजनाओं की अवधि में (अर्थात् १९५१ से १९७४ तक) केन्द्र सरकार के राजस्व तथा पूँजीगत, दोनों ही खातों के अन्तर्गत आय तथा व्यय का अत्यधिक विस्तार हुआ है। उदाहरणार्थ, राजस्व खाते के आय तथा व्यय, ये दोनों में ही लगभग चार-चार गुनी वृद्धि हुई है परन्तु पूँजीगत खाते के अन्तर्गत होने वाली प्राप्तियों तथा किये जाने वाले भुगतान में क्रमशः पाँच और छ गुनी वृद्धि हुई है। सघ सरकार के व्यय में इस भारी वृद्धि का कारण सामाजिक एवं आर्थिक सेवाओं तथा विकास प्रयोजनाओं पर अधिकाधिक मात्रा में किया जाने वाला व्यय है। प्रतिरक्षा तथा सिविल प्रशासन पर किये जाने वाले व्यय अभिलाषीतर व्यय (non-development expenditure) की दो महत्वपूर्ण किस्में हैं।

२० वर्षों की इस अल्पावधि (short period) में (अर्थात् १९५१ से १९७४ के बीच) जिस प्रकार सघ सरकार की आय तथा उसने व्यय में व्यापक वृद्धि हुई है, उसी प्रकार इस अवधि के अन्तर्गत राज्य सरकारों की आय तथा उनसे व्यय में काफी वृद्धि हुई है। इस स्थिति का मूल भी वही, अर्थात् आर्थिक नियोजन (economic planning) ही था। निम्न तालिका (table) में राज्य सरकारों की बजट सम्बन्धी स्थिति दिखाई गई है —

**तालिका—४**  
**राज्य सरकारों की बजट सम्बन्धी स्थिति**  
**(योजनाओं की अवधि में)**

(करोड़ रु० में)

| मद                                   | प्रथम योजना | द्वितीय योजना | तृतीय योजना | चतुर्थ योजना |
|--------------------------------------|-------------|---------------|-------------|--------------|
| (१) राजस्व खाता (Revenue Account)    |             |               |             |              |
| (क) सरकारी आय                        | २,३३३       | ६,०४१         | ७,३३३       | १११४१        |
| (ख) सरकारी व्यय                      | २,३६६       | ३,६३५         | ७,२७२       | ११२७२        |
| (ग) बेशी (surplus) (+) अथवा घाटा (-) | -६१         | +१०६          | +६१         | -३१          |
| (२) पूँजीगत खाता (Capital Account)   |             |               |             |              |
| (क) प्राप्तियाँ                      | १,११४       | २,२४२         | ४,६६०       | ४८५          |
| (ख) भुगतान                           | १,०६८       | २,४१२         | ४,७६५       | ७३२          |
| (ग) घाटा (Deficit) (-) अथवा बेशी (+) | +४६         | -१७०          | -१०५        | -२४७         |
| (३) कुल घाटा (-) अथवा बेशी (+)       | -१५         | -१५           | -४४         | -३७८         |

स्रोत (source) . रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया के बुलेटिन

इस तालिका से यह स्पष्ट है कि १९५०-५१ से १९७३-७४ तक की अवधि में आर्थिक नियोजन के परिणामस्वरूप राज्यों की आय तथा उनके व्यय में भी तेजी से वृद्धि हुई है। यह जल्लेखनीय है कि इस अवधि में सरकारी व्यय में जो वृद्धि हुई है उसका अधिकांश भाग विकास कार्यों पर किया गया है।

इस सम्बन्ध में एक रविकर तथ्य यह भी है कि सरकारों ने आर्थिक मामलों में अधि-बाधित रूप से भाग लेना आरम्भ कर दिया है। यह तथ्य उन धनराशियों से प्रकट होता है जो कि उम्होंने चालू (current) तथा पूँजीगत दोनों ही खातों में व्यय की है। निम्न तालिका में इस विषय का पूर्ण चित्र प्रस्तुत किया है—

**तालिका—५**  
**चालू तथा पूँजीगत खातों से सम्बन्धित केन्द्र तथा राज्यों की सम्मिलित**  
**आय तथा व्यय**  
**(योजनाओं की अवधि में)**

(करोड़ रु० में)

| मद              | प्रथम योजना | द्वितीय योजना | तृतीय योजना | चौथी योजना |
|-----------------|-------------|---------------|-------------|------------|
| कुल प्राप्तियाँ | ६,७४०       | १०,७३०        | २२,२००      | ३७,६७८     |
| कुल व्यय        | ६,१४०       | ११,४२०        | २३,०५०      | ३६,७७५     |

ये आँकड़े भारत में सरकारों द्वारा प्राप्त की गई आय तथा किये गये व्यय की मात्रा को स्पष्ट करते हैं।

सन् १९५०-५१ से लोकवित्त का एक महत्वपूर्ण पहलू यह रहा है कि सरकारी ऋण (public debt) की मात्रा में वृद्धि हुई है। विकास प्रयोजनाओं (development projects) पर किये गये अधिकांश व्यय की वित्तीय व्यवस्था उधार लेकर ही की गई है। सन् १९५०-५१ में सरकार का सार्वजनिक ऋण २,५६५ करोड़ रु० और इसी वर्ष में व्याज का भार ३७ करोड़ रु० था। सन् १९६८-६९ में (बजट के अनुसार) सघ सरकार के ऋण की मात्रा बढ़कर १६,९६० करोड़ रु० और इसी वर्ष में व्याज का भार ५५० करोड़ रु० हो गया। सन् १९५०-५१ से घाटे की वित्त-व्यवस्था (deficit financing) का भी अधिकाधिक रूप में आश्रय लिया जाता रहा है और जब भी सरकार ने यह देखा कि सरकारी खर्च की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए कर तथा कर्ज अपर्याप्त है तभी उसने इसका उपयोग किया है।

सन् १९६२ से सघ तथा राज्य सरकारों की बजट-नीति पर एक और बात का प्रभाव पड़ा है। और वह है उस वर्ष होने वाला भारत-चीन संघर्ष तथा तत्पश्चात् भारत-पाक संघर्ष और इन संघर्षों, के कारण प्रतिरक्षा की तैयारियों से सम्बन्धित बड़ी हुई आवश्यकताएँ।

**भारत के बजट सम्बन्धी नीति के परिणाम (Consequences of Budgetary Policy in India) .**

जैसा कि पहले ही बताया जा चुका है, स्वतन्त्रता से पूर्व भारत में कोई ठोस बजट-नीति नहीं अपनाई गई थी। विन्तु उसके पश्चात् से, राष्ट्रीय सरकार एक दृढ़ एवं साहसी बजट नीति का अनुसरण कर रही है जो कि कुछ ऐसे आर्थिक सद्यों की प्राप्ति के लिए बनाई गई है जैसे कि तीव्रगति से आर्थिक विकास प्रगति एवं विकास के साथ-साथ मूल्यों में स्थिरता, आय तथा धन की असमानताओं पर नियन्त्रण, रोजगार के अवसरों में वृद्धि, आदि। यहाँ हम इन बातों का विवरण प्रस्तुत करेंगे।

(१) आर्थिक विकास के लिए साधनों की गतिशीलता पर प्रभाव (effect on the mobilisation of resources for economic development)—सर्वप्रथम हम इस बात पर विचार करेंगे कि आर्थिक विकास के लिए साधनों की गतिशीलता (mobilisation) पर बजट सम्बन्धी नीति का क्या प्रभाव पड़ा है। सन् १९५१ तथा १९६६ से बीच सघ सरकार ने देश में तीन पंचवर्षीय योजनाएँ लागू की जिन पर लगभग १४,००० करोड़ रु० खर्च हुआ। इस निवेश (investment) के अधिकांश भाग की आधारभूत तथा भारी उद्योगों के विकास पर केन्द्रित किया गया। इन विकास कार्यक्रमों की वित्तीय व्यवस्था हेतु साधनों की गतिशील करने के लिए सरकार ने कराधान, कर्ज तथा घाटे की वित्त-व्यवस्था का आश्रय लिया। वास्तविकता यह थी कि सरकार ने इन साधनों का अधिकतम सम्भव सीमा तक उपयोग किया। एक ओर तो, सरकार परिवहन संचार विद्युत तथा आर्थिक विकास के एक समुचित ढाँचे के अन्य गृहलुओं का निर्माण एवं विकास करने में समर्थ हुई। दूसरी ओर, करो के भारी बोझ से निवेश करने व उत्पादन करने की प्रेरणाओं पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा। भारी कराधान (heavy taxation) ही कर वचन (taxation) तथा कर परिहार (tax avoidance) के लिए उत्तरदायी या जीर इसके कारण ही लोगों के पास छोटी मात्रा में काला धन (black money) जमा हुआ जिसके अनेक प्रतिकूल प्रभाव पड़े। बजट सम्बन्धी नीति ही घोटों से लोगों के हाथों में धन तथा आर्थिक शक्ति के बढ़ते हुए केन्द्रीकरण एवं विभिन्न क्षेत्रों में एकाधिकारों (monopolies) की उत्पत्ति के उत्तरदायी थी। यही नहीं, भारी निवेश (heavy investment) तथा घाटे की वित्त-व्यवस्था (deficit financing) की बजट-नीति ही देश में मुद्रा-स्फीति के बढ़ते हुए दबावों के प्रत्यक्ष रूप से जिम्मेदार थी। इसमें कोई सन्देह नहीं कि बजट सम्बन्धी नीति के कुछ स्फीति-विरोधी प्रभाव (anti-inflationary effects) भी पड़े परन्तु वे अधिक महत्वपूर्ण नहीं थे। अन्ततः, आर्थिक विकास के लिए भारत को विदेशी ऋण तथा विदेशी सहायता लेनी पड़ी जिसके कारण उसकी विदेशी पर निर्भरता बढ़ी। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि बजट सम्बन्धी नीति भारी निवेश के लिए तथा ऐसे निवेश की वित्तीय व्यवस्था हेतु साधनों

को बड़ी मात्रा में गतिशील करने के लिए उत्तरदायी रही है। इसके अच्छे प्रभाव भी पड़े और बुरे भी।

(२) मुद्रा स्फीति के दबाव में वृद्धि (rise of inflationary pressure)—सन् १९५०-५१ से ही बजट सम्बन्धी नीति का दूसरा परिणाम यह हुआ कि देश में मुद्रा-स्फीति सम्बन्धी दबावों में वृद्धि हुई। सामान्य मूल्य स्तर में वृद्धि हुई। उसके कारण ये थे—बड़ी मात्रा में जोर दिया जाना और बजट घाटों के द्वारा विकास प्रयोजनाओं के वित्तीय-व्यवस्था करना। निवेश, आधारभूत एवं भारी उद्योगों बजट-नीति। एक ओर तो मुद्रा की पूर्ति में तथा वस्तुओं व सेवाओं की माँग में वृद्धि के लिए उत्तरदायी थी, और दूसरी ओर यह इस माँग की पूर्ति हेतु वस्तुओं की कमी के लिए उत्तरदायी थी। इस स्थिति में, स्वभावतः ही देश में मुद्रा-स्फीति सम्बन्धी दबाव (inflationary pressures) उत्पन्न हुए और इसके लिये बजट-नीति काफी सीमा तक उत्तरदायी रही।

(३) धन तथा आय की असमानता में वृद्धि (rise in the in-equalities of wealth and income)—बजट सम्बन्धी नीति देश में आय तथा धन की बढ़ती हुई असमानताओं के लिए उत्तरदायी रही। सरकार ने कैसे तो बड़ी दृढ़ता से अपने इस लक्ष्य की घोषणा की थी कि बजट-नीति का उपयोग इस प्रकार किया जायेगा कि धन की असमानतायें कम हो सकें। उदाहरण के लिए, सरकार द्वारा यह स्पष्ट रूप से कहा गया था कि करो की ऊँची दरें उच्च आय वाले वर्गों पर ही पड़ेगी ताकि उनके हाथों में वर्तमान श्रय-शक्ति की मात्रा को कम किया जा सके। यहाँ तक कि परोक्ष करो तक के बारे में भी सरकार की नीति यही थी कि ये कर समाज के धनी वर्गों पर ही अधिक भार डालें। परन्तु व्यवहार में, बजट-नीति ने धनी वर्गों के हाथों में ही आय पहुँचाने की दिशा में कार्य किया। ऐसा अंशतः तो इसलिए हुआ क्योंकि नाइसेस देकर तथा नियन्त्रण लागू करके गैर-सरकारी क्षेत्र (private sector) को प्रोत्साहन दिया गया और अंशतः इसलिए क्योंकि धनी वर्गों को प्रत्यक्ष करो को छिपाने तथा बचाने में असमर्थ बना दिया गया। मुद्रा-स्फीति ने भी धनियों को और धनी होने में मदद दी। यह बात सामान्य रूप से स्वीकार की जाती है कि सरकार की राजकोपीय (fiscal) तथा अन्य नीतियाँ ही बढ़ते हुए असमानताओं के लिए, धन तथा आर्थिक शक्ति के बढ़ते हुए केन्द्रीयकरण के लिए अर्थव्यवस्था (economy) में एकाधिकारी तत्वों की उत्पत्ति के लिए उत्तरदायी रही हैं।

(४) बेकारी की समस्या पर प्रभाव (effect on the un-employment problem)—देश में बेरोजगारी की समस्या पर भी बजट सम्बन्धी नीति का प्रभाव पड़ा। सरकार द्वारा किये गये भारी मात्रा के निवेश तथा उससे परिणामस्वरूप देश में बनने वाले आर्थिक ढाँचे ने देश में रोजगार की मात्रा में प्रत्यक्ष तथा परोक्ष वृद्धि करने में सहायता की। ग्रामीण क्षेत्रों में विद्युत्करण तथा परिवहन ने कार्यश्रमों एवं कृषि व सामुदायिक विकास की योजनाओं आदि ने भी किसानों के लिए पूर्ण रोजगार की व्यवस्था करने में सहायता की है और इस प्रकार ग्रामीण क्षेत्रों में छिपी बेरोजगारी को कम करने में योगदान दिया है। परन्तु इन सब प्रयत्नों के बावजूद भी, यदि भारत में बेरोजगारी बनी हुई है, तो निश्चय ही उसका दोष जनसंख्या की तीव्रवृद्धि से बढ़ती हुई दर पर डालना होगा।

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि स्वतन्त्रता के पश्चात् भारत में एक साहसी एवं सश्रम बजट-नीति अपनाई गई और यह निःसंदेह इस नीति के अनेक परिणाम सामने आये हैं जिनमें अच्छे भी हैं और बुरे भी।

### कुछ चुने हुए सन्दर्भ ग्रन्थ

1. Reserve Bank of India Report on Currency and Finance.
2. Reserve Bank of India Bulletins, April and May Issues.

### UNIVERSITY QUESTIONS

१. केन्द्रीय सरकार के सन् १९७७-७८ के बजट का संक्षेप में विवेचन कीजिए।  
Discuss in brief the Central Government 1977-78 budget.
२. भारत की बजट सम्बन्धी नीति की विवेचना कीजिए।  
Discuss the budgetary policy in India.

तृतीय खण्ड  
आर्थिक पद्धतियाँ  
और  
राज्य जन-कल्याण की कसौटी पर  
Economic Systems  
and  
State in Relation to Welfare



## आर्थिक व्यवस्थाएँ—पूँजीवादी तथा समाजवादी अर्थव्यवस्थाएँ (Economic Systems—Capitalist and Socialist Economies)

### प्रारम्भिक (Introduction)

हमस्त अर्थ-व्यवस्थाओं को मोटे रूप में निम्न दो भागों में विभक्त किया जा सकता है—(I) पूँजीवादी अर्थव्यवस्था तथा (II) सामाजिक अर्थव्यवस्था। प्रत्येक अर्थव्यवस्था के अपने पृथक् लक्षण, लाभ-होप तथा उपयुक्तता है। किन्तु विपुल रूप में कोई भी अर्थव्यवस्था नहीं है, चाहे वह पूँजीवादी अर्थव्यवस्था हो अथवा सामाजिक अर्थव्यवस्था। सभी अर्थव्यवस्थाएँ वास्तविक रूप में मिश्रित अर्थव्यवस्थाएँ ही हैं। जिन अर्थव्यवस्थाओं में अधिकांश लक्षण पूँजीवादी अर्थव्यवस्था से मिलते जुलते होते हैं, उन्हें पूँजीवादी अर्थव्यवस्था के नाम से सम्बोधित करते हैं। यही बात सामाजिक अर्थव्यवस्था पर भी लागू होती है। इन दो प्रमुख अर्थव्यवस्थाओं के अनिश्चित एक तीसरी अर्थ-व्यवस्था भी है जिसे मिश्रित अर्थ व्यवस्था के नाम से पुकारते हैं। प्रस्तुत अध्याय के अन्तर्गत हम केवल दो प्रमुख अर्थव्यवस्थाओं अर्थात् पूँजीवादी अर्थव्यवस्था तथा समाजवादी अर्थव्यवस्था का ही अध्ययन करेंगे।

### ( I ) पूँजीवादी अर्थव्यवस्था (Capitalist Economy)

पूँजीवादी व्यवस्था की विशेषता यह होती है कि उसने अन्तर्गत उत्पादन के साधन निजी स्वामित्व में रहते हैं। उत्पादन के साधनों, विशेष रूप से पूँजी, पर निजी व्यक्तियों या पूँजीपतियों का अधिकार होता है।

पूँजीवाद के लक्षण (Features of Capitalism) :

पूँजीवाद के मुख्य लक्षण निम्नलिखित हैं.—

(१) व्यक्तिगत या निजी सम्पत्ति (private property)—सामान्य अर्थ में, पूँजीवाद से आशय उस आर्थिक व्यवस्था से होता है जिसमें कि उत्पादन के उत्पादनों (भूमि, श्रम, पूँजी व सगठन) पर प्राइवेट व्यक्तियों का अधिकार तथा नियन्त्रण होता है और जिनमें उत्पादन प्राइवेट व्यक्तियों की प्रेरणा से उनके ही लाभ के लिए होता है। पूँजीवाद (capitalism) के अन्तर्गत, कृषि-फार्म, फॅक्टरियाँ, खानें, परिवहन व्यवस्था तथा उत्पादन के अन्य सभी साधन (instruments of production) प्राइवेट व्यक्तियों तथा फर्मों की ही सम्पत्ति होते हैं। जो लोग उत्पादन के उत्पादनों के स्वामी होते हैं उन्हें इस बात की पूर्ण स्वतन्त्रता होती है कि वे उनका उपयोग

पूर्णतया अपने लाभ के लिये करें अथवा उनका वित्तीय प्रयोग ही न करें। पूँजीवादी पद्धति में लाभ की इच्छा ही एक ऐसी प्रेरक शक्ति होती है जो समस्त आर्थिक क्रियाओं के पीछे कार्य करती है।

पीगू के अनुसार, "पूँजीवाद वह पद्धति है जिनमें उत्पादन के भौतिक साधन प्राइवेट व्यक्तियों के अधिकार में होते हैं या उनके द्वारा किराये पर ले लिये जाते हैं और आज्ञा नुसार ही इस प्रकार काम में लाये जाते हैं जिससे कि उनकी सहायता से उत्पन्न वस्तुएँ व सेवाएँ लाभ से बेची जा सकें।"<sup>1</sup> सिडनी तथा बीट्रिस वेब ने पूँजीवाद की और अधिक स्पष्ट परिभाषा दी है पूँजीवादी पद्धति या पूँजीवादी सभ्यता, जो भी हम उपयुक्त समझते हैं, से हमारा अभिप्राय उद्योगों तथा वैधानिक संस्थाओं के विकास के उस विशेष चरण (stage) से है जिसमें अधिकांश श्रमिक अपने प्रापको उत्पादन के साधनों के स्वामित्व से इस प्रकार वंचित होते हैं कि वे मजदूरी कमाने वाले ऐसे श्रमिकों की स्थिति में परिणत हो जाते हैं जिनका जीवन-निर्वाह, सुरक्षा तथा व्यक्तिगत स्वतन्त्रता राष्ट्र के उन थोड़े से व्यक्तियों की इच्छा पर निर्भर होती है जो भूमि, मशीनरी तथा समाज की श्रम-शक्ति के स्वामी होते हैं और अपने इसी वानुजी स्वामित्व के द्वारा उनके संपत्ति एवं प्रबन्ध का नियन्त्रण करते हैं, और वे ऐसा स्वयं अपने व्यक्तिगत एवं निजी लाभ की प्राप्ति के लिए करते हैं।"<sup>2</sup>

(२) आयोजना रहित अथवा अनियोजित अर्थव्यवस्था (unplanned economy)—हेम (Halm) के अनुसार, पूँजीवाद का सबसे महत्वपूर्ण विशिष्ट लक्षण केन्द्रीय आर्थिक नियोजन (central economic planning) का अभाव है। पूँजीवादी अर्थव्यवस्था अनियोजित अथवा आयोजना रहित असमन्वित (uncoordinated) होती है और करोड़ों व्यक्तियों की स्वतन्त्र—परन्तु एक-दूसरे पर निर्भर—निजी क्रियाओं पर आधारित होती है। इसमें आर्थिक क्रियाओं का कोई केन्द्रीय नियमन अथवा निर्देशन नहीं होता, अपितु सभी क्रियाएँ स्वयंचालित प्रतीत होती हैं। उत्पादन कार्य का संचालन असंख्य पृथक्-पृथक् उद्यमकर्त्ताओं के निर्णयों द्वारा किया जाता है। इसके साथ ही, उत्पादन व्यक्तिगत उपभोक्ताओं की उस विशाल मर्यादा द्वारा भी प्रभावित होता है जो बिना एक-दूसरे के परामर्श किये ही अपने निर्णय लेते हैं। पर इसके बावजूद मूल्यवाक्य प्रक्रिया (pricing process) के रूप में इसमें एक नियोजन तथा समन्वय करने वाली व्यवस्था विद्यमान होती है। मूल्यवाक्य की व्यवस्था आर्थिक क्रियाओं के प्रत्येक पहलू का नियन्त्रण करती है, यह उपभोक्ताओं का नियन्त्रण तथा मार्ग दर्शन करती है और उन्हें बतलाती है कि उन्हें कितनी-कितनी वस्तुओं की माँग करनी चाहिये और कितनी-कितनी मात्रा में। यह उत्पादन का भी नियन्त्रण तथा विनियम करती है और वह इस प्रकार कि यह उत्पादकों को इस सम्बन्ध में निर्णय लेने में सहायता देती है कि वे कितनी वस्तुओं का उत्पादन करें, कितनी मात्रा में करें और किस तरीके से करें। यह इस समस्या को भी हल करती है कि अर्थव्यवस्था में उत्पन्न वस्तुओं एवं सेवाओं का उपभोग कौन करेगा? इस प्रकार, पूँजीवादी अर्थव्यवस्था यद्यपि प्रकट रूप में अनियोजित अथवा आयोजना रहित असमन्वित तथा अनियमित (unregulated) प्रतीत होती है किन्तु वस्तुतः यह मूल्यवाक्य व्यवस्था (pricing mechanism) द्वारा पूर्णतया समन्वित होती है और इसीलिए इस व्यवस्था को 'समन्वित द्वारा नियन्त्रित' व्यवस्था कहा गया है।

(३) मूल्यवाक्य प्रक्रिया (pricing process)—पूँजीवाद में मूल्य-निर्धारण की प्रक्रिया जो उल्लेखनीय भाग अदा करती है, वह इसका एक महत्वपूर्ण लक्षण है। वास्तविकता यह है कि पूँजीवादी अर्थव्यवस्था भौतिक उत्पादन के रूप में उत्तम परिणाम प्राप्त करने के लिए लाभ की प्रेरणा (profit motive) तथा प्रतियोगिता (competition) के साथ ही साथ मूल्यवाक्य प्रक्रिया के सरल संचालन पर भी निर्भर होती है। एडम स्मिथ के समय ही, सन्ध्यापक तथा नवमस्वापक

1. A C Pigou Socialism Versus Capitalism, p 1, "The system in which the material instruments of production are owned and hired by private persons and are operated at their order with a view to selling at a profit the goods or services that they help to produce."

2. Sidney and Beatrice Webb, The decay of the Capitalist Civilisation, p 2

स्थिति यह है कि आरोहण (progression) को राज्यसात्करण (confiscation) का ही दूसरा नाम समझ लिया गया है परन्तु वास्तव में ऐसा नहीं होना चाहिए। जहाँ तक करों की दरों के अत्यधिक ऊँची होने का प्रश्न है, दरें तो किसी भी कर की अत्यधिक ऊँची हो सकती हैं चाहे वह कर आरोही हो अथवा अनुपाती। यहाँ तक कि अनुपाती कर की दरें भी बहुत ऊँची हो सकती हैं और उस स्थिति में निम्न आय वाले व्यक्तियों पर अपेक्षाकृत ऊँची आय वाले व्यक्तियों से अत्यधिक भार पड़ सकता है।

**निष्कर्ष (Conclusion) :**

इस प्रकार, कराधान की अनुपाती दरों के पक्ष में जो तर्क प्रस्तुत किये जाते हैं वे तीन बातों पर आधारित हैं (क) अनुपाती कराधान करदाताओं की सापेक्षिक स्थिति को अपरिवर्तित रखता है; (ख) यह सरल है तथा सभी आमदनीयों पर समान रूप से लागू किया जा सकता है, और (ग) आरोही कराधान की तुलना तथा दुरुपयोगों की इसमें सम्भावना नहीं रहती। इन तर्कों की तुलनात्मक अष्टादशों का मूल्यांकन करने के लिए यह आवश्यक है कि आरोही कराधान के पक्ष की भी विवेचना की जाय।

### आरोही कराधान के पक्ष में तर्क (Arguments for Progressive Taxation)

आरोही कराधान का समर्थन घटती सीमान्त उपयोगिता सिद्धान्त (principle of diminishing marginal utility) के आधार पर किया जाता है, जिसके अनुसार शुद्ध आय (net income) में वृद्धि होने के साथ ही साथ व्यक्तिगत शुद्ध आय से प्राप्त होने वाली सीमान्त उपयोगिता (marginal utility) घटती जाती है। यह पहले बताया जा चुका है कि आय मानवीय आवश्यकताओं को सन्तुष्ट करने के लिए होती है और मानवीय आवश्यकताओं की अनिवार्य आवश्यकताओं (necessities), हठ आवश्यकताओं (conventional necessities) तथा विलासिता की आवश्यकताओं (luxuries) में बाँटा जा सकता है। जब कोई व्यक्ति सन्तुष्टि के क्रम में मूलभूत आवश्यकताओं से विलासिता की आवश्यकताओं की ओर बढ़ता है तो उसकी इच्छा की तीव्रता घटती जाती है। इसका अर्थ यह है कि एक व्यक्ति अपनी हठ आवश्यकताओं से 'कोई' उपयोगिता प्राप्त कर रहा है वह अनिवार्य एवं मूलभूत आवश्यकताओं की उपयोगिता से कम होगी, और विलासिता की आवश्यकताओं की उपयोगिता और भी कम होगी। अतः, यह स्वाभाविक है कि विभिन्न प्रकार की वस्तुओं एवं सेवाओं में व्यय की जाने वाली आमदनीयों से उपयोगिता विभिन्न मात्राओं में ही प्राप्त होगी। चूँकि आय की क्रमिक वृद्धि अनिवार्यतः घटती उपयोगिता को मूल्यक होगी अतः उनमें कर अदा करने की क्षमता भी अपेक्षाकृत अधिक होगी।

कराधान की आरोही दरों के आलोचक आरोहण के सम्बन्ध में दी जाने वाली घटती सीमान्त उपयोगिता के औचित्य (justification) की आलोचना करते हैं। विभिन्न व्यक्तियों की शुद्ध आय की सीमान्त उपयोगिता को इस प्रकार नहीं नापा जा सकता कि जिससे विभिन्न व्यक्तियों के बीच स्पष्ट तुलना की जा सके। कुछ अन्य लोग यह कहते हैं कि एक अवस्था ऐसी भी जाती है कि जब सीमान्त उपयोगिता स्थिर हो जाती है। कुछ लोग ऐसे भी हैं जो यहाँ तक कहते हैं कि आय की वृद्धि के साथ ही साथ उसकी सीमान्त उपयोगिता में भी वृद्धि होती है। कुछ भी हो, परन्तु एक बात तो स्पष्ट है कि विभिन्न व्यक्तियों की आय के तथा भिन्न भिन्न समयों में एक ही व्यक्ति की आय की सीमान्त उपयोगिता को स्पष्ट रूप से नापा नहीं जा सकता। अतः यह आशंका है कि व्यक्तिपरक उपयोगिता (subjective utility) के आधार पर करों की दरों के आरोहण (progression) अथवा क्रमवर्धन (graduation) का एक वस्तुपरक स्तर (objective standard) प्राप्त किया जाए। यह हो सकता है कि प्रत्येक व्यक्ति, अपनी राजनैतिक विचारधारा एवं रुचि के अनुसार, सीमान्त उपयोगिता की घटने की दर के बारे में अपनी मनचाही मान्यता बनाए और तब कराधान की आरोही अथवा अनुपाती दरों का फैसला करे। किन्तु सीमान्त उपयोगिता सिद्धान्त के आलोचकों ने आय की सीमान्त उपयोगिता पर पड़ने वाले सरकारी न्यय के प्रभावों की उपेक्षा कर दी है। कराधान की आरोही दरों के प्रो० फेनर जैसे समर्थकों ने भी, यद्यपि आरोही कराधान

लाभ की जोखिम (risk) पर आधारित तथा इससे ही सम्बन्धित होता है। किसी व्यवसाय में जितना अधिक जोखिम होता है, लाभ की सम्भावना भी उतनी ही अधिक होती है। पूँजीवाद का एक महत्वपूर्ण नियम यह है कि "जो जोखिम उठाता है वही नियन्त्रण करता है।" व्यवसायी अपने र० की जोखिम उठाते हैं अतः वही व्यवसाय का नियन्त्रण भी करते हैं। आधुनिक औद्योगिक दशाओं के अन्तर्गत, किसी भी बात के विषय में आश्वस्त एवं निश्चित नहीं हुआ जा सकता। वही बड़ी चतुराई से तैयार किये गये अनुमान भी ऐसी घटनाओं के कारण उलट-पुलट हो सकते हैं जिन पर उद्यमकर्ता (entrepreneur) या विन्वुल नियन्त्रण नहीं होता अथवा बहुत थोड़ा नियन्त्रण होता है। बाजार की दशाओं में होने वाले परिवर्तन, उपभोक्ताओं की पसंद में होने वाली बदल, हड़तालों का होना, चक्रीय उतार-चढ़ाव (cyclic fluctuations) का होना, उत्पादन की नई-नई विधियाँ तथा नई नई वस्तुओं का प्रचलन आदि, ये ऐसी परिस्थितियाँ हैं जो संगठन कर्त्ता को बाहर से बाहर निबालकर फँक सकती हैं। इसके साथ ही, नये-नये कर अथवा टैरिफ, ठीके-ठीके प्रत्याशित लाभों से बचिन कर सकते हैं। तथापि, ऐम जोखिम औद्योगिक प्रगति की कीमत है और यह कहना सत्य है कि अपेक्षी उद्यमों में (speculative enterprises) में उस समय तक पूँजी नहीं आ सकती जबकि पूँजी के स्वामियों की पर्याप्त शाना में निदेशात्मक शक्ति (directive power) प्राप्त न हो।

### पूँजीवाद के गुण (Merits of Capitalism)

पूँजीवाद अनेक आर्थिक पद्धतियों में इस कारण श्रेष्ठ होता है क्योंकि यह व्यक्तिगत पहल को प्रोत्साहित करता है, प्रतियोगिता को जन्म देता है और अर्थव्यवस्था में गतिशीलता उत्पन्न करता है। पूँजीवाद के प्रमुख गुण निम्नलिखित हैं —

(१) व्यक्तिगत पहल अथवा प्रेरणा (Individual Initiative)—लाभ की प्रेरणा (profit motive) से ही व्यक्ति की पहल करने की विशेषता सम्बन्धित है। धान्तर्य में, उस समय तक लाभ की प्रेरणा का कोई अर्थ नहीं है और निजी सम्पत्ति की भी कोई उपयोगिता नहीं है जब तक कि व्यक्ति का इस बात की स्वतन्त्रता न हो कि वह उत्पादन के उपादानों (factors of production) का अपन इच्छित तरीक से उपयोग कर सके, अर्थात् ऐस तरीके से जिस वह अपने लिए सर्वाधिक लाभप्रद समझता हो। प्राप्तर राबर्टसन के शब्दों में, 'पूँजीवादी अर्थव्यवस्था में व्यक्तिगत निधय, पहल तथा साहस के लिए पर्याप्त क्षेत्र विद्यमान होता है। निहित स्वार्थ आर्थिक प्रगति के मार्ग में एक तरफ कर दिव जाते हैं। बाबुन द्वारा निर्धारित विस्तृत सीमाओं तथा सामाजिक दशाओं द्वारा निम्नित बड़े प्रतिबन्धों के अन्तर्गत, प्रत्येक व्यक्ति को इस बात की स्वतन्त्रता होती है कि वह अपनी आय तथा अपने जीवन का उपयोग अपनी इच्छानुसार रीति से कर सके। वुर समयों में भी समाज के उत्पादन के भौतिक एवं मानवीय साधनों का उपयोग बड़ी शाना में किया जाता है और ऐम समयों में भी वह विश्वास नष्ट नहीं होता जिसके आधार पर कि व साधन विभिन्न साहसपूर्ण कार्यों एवं उद्यमों में लगाये गये थे।' इस प्रकार, एक पूँजीवाद समज में जिस कि प्रायः स्वतन्त्र उद्यम वाली अर्थव्यवस्था कहा जाता है, व्यक्ति की प्रेरणा एवं पहल आर्थिक क्रियाओं के प्रत्येक क्षेत्र में विद्यमान होती है।

(२) पूर्ण प्रतिप्रयोगिता (perfect competition)—प्रतियोगिता पूँजीवाद की एक महत्वपूर्ण विशेषता है। प्रतियोगिता आर्थिक स्वाधीनता में ही निहित होती है। जब प्रत्येक व्यक्ति अपनी इच्छा के अनुसार आर्थिक क्रिया करने की स्वतन्त्रता होता है तो अनेक व्यक्ति एक से ही अपना देवन्पित्त वानों को संपन्न करने में स्वभावतः ही परस्पर प्रतियोगिता करने लगते हैं। उत्पादकों एवं विभेताओं के बीच प्रतिप्रयोगिता होती है और क्रेताओं के बीच भी प्रतियोगिता होती है। प्रतियोगिता स्वतन्त्र बाजार-व्यवस्था की आधार होती है।

पूँजीवादी समाज में प्रतियोगिता एक महत्वपूर्ण भाग बढा करती है। प्रतियोगिता ही व्यक्ति की लाभ प्राप्ति की तीव्र लालमा को अवगढ़ करती है, क्योंकि जितनी तीव्र प्रतियोगिता होती है, लाभ की शाना भी उतनी ही कम होती है। बाबुन में, पूर्ण प्रतियोगिता की दशाओं के

अर्थशास्त्री (Classical and Neo-Classical Economists) सदा इस बात पर जोर देते रहे हैं कि मूल्यांकन-व्यवस्था यद्यपि अन्धी होती है, तथापि यह सभी व्यक्तियों एवं कर्मों की क्रियाओं में ताल-मेल स्थापित करती है, और इससे भी अधिक इस जटिल कार्य की पूर्ति का यही एकमात्र कुशल एवं विश्वसनीय तरीका है। पूँजीवाद के एक बड़े समर्थक, जॉन हेनक ने लिखा है कि "विकेन्द्रीकरण तथा स्वयंचालित समन्वय (automatic coordination) के द्वारा आर्थिक समस्याओं की हल करने के मूल्यांकन प्रक्रिया के इस तरीके के मुकाबले केन्द्रीय निर्देशन का तरीका अत्यन्त भद्दा, रुढ़िवाद तथा सीमित क्षेत्र वाला है।" परन्तु मूल्यांकन प्रक्रिया के सफल एवं सरल संचालन के लिए यह आवश्यक है कि स्वतन्त्र बाजार हो, माँग एवं सभरण की शक्तियाँ स्वतन्त्र हों, उन एकाधिकारों की परिस्थितियों का अभाव हो जहाँ कि मूल्य का निर्धारण कृत्रिम रूप से विक्रेताओं द्वारा किया जाता है, द्रव्य तथा वीरिंग की कुशल एवं निष्पक्ष व्यवस्था विद्यमान हो और सरकार का हस्तक्षेप न हो।

(४) आर्थिक स्वाधीनता (economic freedom)—पूँजीवाद अर्थव्यवस्था का एक विशिष्ट लक्षण यह है कि इसके अन्तर्गत लोगों को अनेक प्रकार की आर्थिक स्वाधीनताएँ प्राप्त होती हैं। पूँजीवादी अर्थव्यवस्था में ऐसी प्रत्येक स्वाधीनता समान रूप से महत्त्वपूर्ण होती है। व्यक्ति तथा व्यावसायिक इकाइयाँ इस बात के लिए स्वतन्त्र होती हैं कि वे किसी भी चीज का उपयोग करें, उनके उपयोग को सीमा उनकी द्रव्य-आय से निश्चित होती है। उपयोग के स्वतन्त्र चुनाव से इस बात का निर्धारण होता है कि किस प्रकार की वस्तुओं का उत्पादन किया जाये और कितनी मात्रा में? उपयोग करने की स्वाधीनता में ही बचत करने की स्वाधीनता भी निहित होती है कि वह अपनी स्वाभाविक योग्यता एवं शिक्षा के अनुसार कोई भी कार्य एवं अपना व्यवसाय चुन सके। उसे इस बात की भी स्वतन्त्रता होती है कि वह अपनी इच्छानुसार किसी भी उद्योग में रूढ़ लगा सके। व्यक्ति को निवेश करने की भी स्वाधीनता प्राप्त होती है उससे पूँजीवादी अर्थव्यवस्था की अनियोजित प्रवृत्ति का निर्माण होता है। व्यक्ति को निजी सम्पत्ति की स्वाधीनता प्राप्त होती है जिसका अर्थ है कि व्यक्ति किसी भी प्रकार की सम्पत्ति के स्वामित्व, उपयोग तथा नियन्त्रण के विषय में स्वतन्त्र होता है। इसके अतिरिक्त, सम्पत्ति के स्वामित्व तथा नियन्त्रण के इस अधिकार को राज्य द्वारा मान्यता तथा सुरक्षा प्रदान की जाती है, किन्तु साथ ही साथ उपभोक्ताओं, श्रमिकों तथा सामान्य रूप से समाज के हित में राज्य द्वारा कुछ प्रतिबन्ध भी लगाये जाते हैं। सम्पत्ति के स्वामित्व के द्वारा ही लोग इस बात का निश्चय करने में समर्थ होते हैं कि वे अपने साधनों का किन स्रोतों में उपयोग करें और किस प्रकार उपयोग करें। फिर निजी सम्पत्ति रखने का अधिकार लोगों को भविष्य के लिए बचत तथा संचय करने की प्रेरणा देता है। उत्पादन के साधनों का निजी स्वामित्व ही पूँजीवाद का एक ऐसा लक्षण है जो इसको अन्य आर्थिक प्रवृत्तियों से पृथक् करता है।

(५) लाभ की प्रेरणा तथा व्यक्तिगत पहल (profit motive and individual initiative)—पूँजीवादी अर्थव्यवस्था लाभ की प्रेरणा तथा व्यक्ति की स्वतः पहल पर आधारित होती है। उत्पादन करने वाली इकाइयाँ लाभ की प्रेरणा तथा अपनी व्यावसायिक गणनाओं के अनुसार कार्य करती हैं। वे अर्थव्यवस्था की सम्पूर्ण उत्पादन प्रक्रिया तथा समाज के आर्थिक कल्याण का कोई ध्यान नहीं रखती। वे तो केवल अपनी उत्पादन-लागतों तथा उपज की प्रत्याशित कीमतों का ही ध्यान रखती हैं। यदि उनकी गणनाएँ ठीक बैठती हैं तो उन्हें लाभ प्राप्त होता है, अन्यथा उन्हें हानि उठानी होती है। लाभ की प्रेरणा में उत्पादन-प्रक्रिया, साहस तथा जोखिम उठाने की प्रोत्साहन मिलता है। यह व्यावसायिक एवं आर्थिक क्रियाओं की प्रवृत्ति का निर्धारण (shift) होते रहते हैं। लाभ की प्रेरणा ही उत्पादन में कुशलता के लिए भी उत्तरदायी होती है।

3. Von Hayek Road to Serfdom, pp 49-50, "Compared with this method (i.e. the pricing process) of solving the economic problem by means of decentralisation plus automatic coordination the more obvious method of central direction is incredibly clumsy, primitive and limited in scope"

यहाँ उस महत्वपूर्ण योग का उल्लेख करना भी आवश्यक है जो कि उद्यमकर्ता पूँजीवाद पद्धति में अंश करते हैं। देश की सम्पूर्ण उत्पादन-व्यवस्था उनके निर्देशन में कार्य करती है। वे उत्पादन के उपादानों को किराये पर लेते हैं, वे ही माँग का अनुमान लगाते हैं और कभी कभी ताँबे माँग का प्रभावित भी करते हैं। वे वस्तुओं व सेवाओं का उत्पादन करते हैं। वे ऐसे सभी प्रयागों तथा परिवर्तनों को लागू करते हैं जो कि पूँजीवादी अर्थव्यवस्था को एक गतिशील अर्थ-व्यवस्था बनाते हैं। इस बात की कल्पना करना भी बड़ा कठिन है कि उद्यमकर्ताओं के अभाव में पूँजीवादी-व्यवस्था जरा भी अपना कार्य सम्पन्न कर सकती है। इस व्यवस्था में प्रत्येक चीज़ उन पर ही कन्द्रित होती है।

**सरकारी क्षेत्र का योगदान (the role of public sector)**—अन्य में, इस बात का उल्लेख करना भी आवश्यक है कि पूँजीवादी अर्थव्यवस्था में सरकारी क्षेत्र क्या कार्य सम्पन्न करता है। विशुद्ध पूँजीवादी अर्थव्यवस्था में भी, सरकारी क्षेत्र विद्यमान होता है जो सामूहिक आवश्यकताओं की सन्तुष्टि करना है। सरकारी क्षेत्र की सेवाएँ दो प्रकार की होती हैं ऐसी सेवाएँ (जैसे कि डाक सेवाएँ) जिनमें मूल्य निर्धारण की व्यवस्था कार्य करती है और अन्य ऐसी सेवाएँ जैसे कि प्रतिरक्षा, पुलिस सुरक्षण तथा बाढ़ नियन्त्रण आदि की सेवाएँ, जिनमें मूल्यार्जन प्रक्रिया (pricing process) का उपयोग नहीं किया जा सकता। दूसरे प्रकार की स्थिति में, सरकार कर लगती है और राष्ट्रीय आय का उपयुक्त भाग इन सामाजिक सेवाओं की अदायगी के रूप में ले लिया जाता है। अभी हाल के वर्षों में, संयुक्त राज्य अमेरिका जैसे पुराने पूँजीवादी देशों में भी अर्थव्यवस्था में सरकारी क्षेत्र का महत्त्व शून्य-शून्य बढ़ता रहा है।

निष्कर्ष में, हम उन दो उल्लेखनीय सफलताओं का भी जिक्र कर सकते हैं जो गत दो शताब्दियों में पूँजीवाद ने प्राप्त की हैं। सर्वप्रथम इस व्यवस्था के द्वारा देश में उपलब्ध साधनों का सर्वाधिक कुशल, सर्वाधिक प्रभावशाली एवं सर्वाधिक लाभप्रद रीति से उपयोग हुआ है। इसके कारण उत्पादन में भारी वृद्धि हुई है और उसके फलस्वरूप लोगों का जीवन-स्तर ऊँचा उठा है। द्वितीय, इस व्यवस्था में उच्च क्रांति की लोचनीयता भी पाई जाती है और वह उन गानों में है कि बदली हुई दशाओं एवं बदलते हुए वातावरण में इसने स्वयं को भी परिवर्तित कर लिया है। जैसा कि लुक्स तथा रूट्स ने कहा है कि 'इस व्यवस्था में लोचनीयता (flexibility) अनुकूलनीयता (adaptability) तथा लचीलापन (resiliency) विद्यमान है जिसके कारण ही इसने अपने पर्यावरण दोनों (environmental settings) में होने वाले अनेक परिवर्तनों के अनुरूप ही अपने रूप तथा अपनी प्रक्रिया में भी परिवर्तन कर लिया है।' अन्त में, इस व्यवस्था में आर्थिक एवं राजनैतिक स्वाधीनता प्रदान की है और न्यूनतम मजदूरी हस्तक्षेप के विषय में आवश्यक रखा है।

**पूँजीवाद की आलोचनाएँ (Attacks on Capitalism) :**

जैसे जोरदार शब्दों में पूँजीवाद का समर्थन किया गया है, उसी प्रकार इसकी तीव्र आलोचना भी की गई है। आलोचकों ने इसके अनेक गम्भीर दोषों का उल्लेख किया है और इस व्यवस्था को अन्त्यापूर्ण, अकुशल तथा अपव्ययी बताया है। यहाँ हम पूँजीवाद की निम्न चार मुख्य आलोचनाओं का उल्लेख करेंगे —

(१) आय की असमानता (inequality of incomes)—इस व्यवस्था की सबसे पहली कमजोरी यह है कि यह आय तथा धन का असमान वितरण करती है। अधिक असमानता में सामाजिक एवं राजनैतिक असमानता उत्पन्न होती है। यह असमानता स्वयं इस व्यवस्था में ही निहित है क्योंकि निजी सम्पत्ति का स्वतन्त्र उपयोग, स्वतन्त्र प्रतियोगिता तथा उत्पत्ति अधिकार आदि निश्चिन्त रूप में धनियों को अधिक धनी और निर्धनों को अधिक निर्धन बनाते हैं। इनके अनिश्चित, शिथिल कला सम्बन्धित परिवर्तनों के कारण उत्पादन की औसत दरों में

9 Loucks and Routs Comparative Economic Systems p 65 "It has possessed a flexibility an adaptability and a resiliency which have permitted it to mould its forms and processes into conformity with innumerable changes in its environmental setting"

बन्तर्गत, सभी अति-सामान्य लाभ (super-normal profits) समाप्त हो जाते हैं और केवल सामान्य लाभ ही विद्यमान रहता है, जो कि प्रबन्धकीय श्रम का पुरस्कार होता है। प्रतियोगिता एक कसीटी (touch stone) है, नियामक (regulator) है और यान्त्रिक रचना है, जिसके द्वारा राष्ट्रीय आय तथा आर्थिक वस्तुओं को अधिकतम करना सम्भव होता है। “जन-कल्याण के दृष्टिकोण से, प्रतियोगिता कीमतों को नियन्त्रित तथा कम करती है, उच्च उत्पादन एवं कुशलता की प्रेरक होती है, इस बात की गारन्टी देती है कि जो हम चाहेंगे, वह मिलेगा और उत्पादन की स्वाधीनता की रक्षा करती है।”<sup>5</sup> इसके साथ ही, प्रतियोगिता को समाप्त करने की प्रवृत्ति भी निरन्तर विद्यमान रहती है ताकि अधिकाधिक लाभ कमाये जा सकें। अतः प्रतिस्पर्धा अर्थव्यवस्था में एकाधिकारी प्रवृत्तियाँ (monopolistic tendencies) भी छिपी रहती हैं। “लाभ की प्रेरणा, जो कि अनियोजित निजा उद्यम व्यवस्था की एक मुख्य प्रेरक शक्ति होती है, का सतत् त्रियान्वयन ही एकाधिकारी नीतियों को जन्म देता है।”<sup>6</sup>

परन्तु यदि शोषण से बचना है और कीमतों को, कम से कम दीर्घकाल में ही, सही, लागत-स्तरों पर बनाये रखना है तो प्रतियोगिता का होना आवश्यक है। यही नहीं, व्यक्ति की प्रतियोगिता आवश्यक है, क्योंकि केवल लाभ की प्रेरणा ही इसको नहीं बनाए रख सकती। यह प्रतियोगिता ही है जो अधिकतम कुशलता उत्पन्न करती है। प्रतियोगिता के कारण केवल वे ही लोग बाजार में बने रह सकते हैं। जो कि वस्तुओं का उत्पादन तथा विक्रय निम्नतम कीमतों पर करते हैं। अतः प्रतियोगिता प्रत्येक उत्पादक को बाध्य करती है कि वह कुशल तथा मितव्ययी बने, इसके साथ ही यह अकुशल उत्पादकों को उखाड़ फेंकती है। इस प्रकार, उत्पादन में अधिकतम कुशलता बनाए रखने का सतत एवं निरन्तर प्रयत्न किया जाता है। जैसा कि मार्जहेम ने कहा है कि “प्रतियोगिता के द्वारा लाभों की कमी होने के कारण प्राप्त करने की लालसा सतत् नवीकरण से ही उन शक्तियों की लगातार प्राप्ति की गारन्टी मिल सकती है जिनके बिना अनियोजित अर्थव्यवस्था (unplanned economy) समुचित रूप से कार्य नहीं कर सकती। प्रतियोगिता के द्वारा उन्नत मरक्षण के बिना पूँजीवादी अर्थव्यवस्था जड़, अनुत्पादक तथा शोषक बन जाती है।”<sup>7</sup>

(३) गतिशील अर्थव्यवस्था (dynamic economy)—गतिशीलता पूँजीवाद की एक प्रमुख विशेषता है। लाभ की प्रेरणा, व्यक्तिगत पहल और प्रतियोगिता पर टिकी हुई पूँजीवादी अर्थव्यवस्था एक गतिशील अर्थव्यवस्था ही होती है। लाभ की जिज्ञासा अर्थव्यवस्था में बार-बार उच्चतम पुष्पल नपाये रखती है। जोसेफ शम्पीटर ने इस विचार की इस प्रकार व्यक्त किया है, “पूँजीवाद स्वभावतः ही आर्थिक परिवर्तन का एक रूप अथवा उपाय है, यह कदापि स्थिर नहीं हो सकता।” जो मूल प्रवृत्ति अथवा प्रेरणा पूँजीवादी इजिन की गतिशील रखती है वह उन नई-नई उपभोक्ता वस्तुओं से आती है, उत्पाद की कया यातायात की उन नई विधियों से आती है, उन नये-नये बाजारों से आती है तथा औद्योगिक संयोजन के उन नये-नये रूपों से प्राप्त होती है जिन्हें कि पूँजीवादी उद्यम जन्म देता है।”<sup>8</sup>

5. National Association of Manufacturers, Economic Principles Commission, quoted in George Steiner, 'Government's Rule in Economic Life', p. 70, "From the point of view of public welfare, competition serves as a regulator and reducer of prices as an incentive to improved production efficiency, as a guarantor that we shall get what we want, as a protector of the freedom of production."
6. George Halm; *Economic Systems*, p. 53, "Monopolistic policies are the outgrowth of the consistent application of the profit motive which is the main driving force of the unplanned private enterprise system."
7. Ibid, p. 53, "Only the constant renewal of the acquisitive urge through elimination of profits by competition that guarantees the constant supply of those energies without which the unplanned economy could not work properly. Without the protection through competition, the Capitalist economy would become stagnant, unproductive and exploitative."
8. Joseph A. Schumpeter: *Capitalism, Socialism and Democracy*, pp. 82-83.

उनका विवेकीकरण (rationalisation) करते हैं, उपभोक्ताओं की माँग का सही अनुमान लगाते हैं और नई-नई वस्तुओं तथा वस्तुओं की नई-नई किस्मों का उत्पादन करते हैं। इन सभी मामलों में, 'तामकारिता' तथा 'उत्पादितता' साथ-साथ चलते हैं। परन्तु यदि वस्तुओं की कमी उत्पन्न करके अथवा उत्पादन के साधनों का अपव्यय करके लाभों में वृद्धि की जाती है तो उससे अर्थव्यवस्था की उत्पादितता (productivity) घटने लगती है। पूँजीवादी अर्थव्यवस्था में, ऐसा तब होता है जबकि (क) एकाधिकारी कीमतों में तथा लाभों में वृद्धि करने के लिए वस्तुओं की कृत्रिम कमी उत्पन्न कर देते हैं, और जब (ख) प्राकृतिक साधनों का शोषण फर्मों के अल्पकालीन लाभों के लिए किया जाता है और उसमें इस बात का कोई ध्यान नहीं रखा जाता है कि अर्थव्यवस्था पर उसके क्या दीर्घ-कालीन प्रभाव पड़ेंगे। उदाहरण के लिए, मिट्टी का कटाव (soil erosion) आदि। इन परिस्थितियों में सरकार का हस्तक्षेप आवश्यक हो जाता है।

दूसरे, प्रतियोगिता, जो कि पूँजीवाद की एक प्रमुख विशेषता है, अत्यधिक मात्रा में भी हो सकती है। यदि प्रतियोगिता बहुत तीव्र है तो उससे देश में उत्पादितता की प्रोत्साहन नहीं मिलेगा, अतः इनमें विपरीत, इसके कारण वस्तुओं व सेवाओं का उत्पादन आवश्यकता से अधिक हो सकता है और यदि उसे बाजार में नहीं हटाया गया तो उसके कारण व्यापारमायिक मन्दी उत्पन्न हो सकती है, मनुष्यों में बेरोजगारी फैल सकती है और सामग्री (material) की बहुलता उत्पन्न हो सकती है।

इस प्रकार, पूँजीवाद की आलोचना इसलिए की जाती है कि यह पर्याप्त मात्रा में उत्पादनशील नहीं है, यद्यपि पूँजीवाद के समर्थकों का कहना यही है कि पूँजीवादी अर्थव्यवस्था में निजी पहल (private initiative) तथा लाभ की प्रेरणा (profit motive) उत्पादन को अधिकतम कर देती है।

(३) बेरोजगारी (unemployment)—पूँजीवाद की एक तीसरी आलोचना यह की जाती है कि इसका अन्तर्गत पूर्व रोजगार की स्थिति नहीं लाई जा सकती और प्राकृतिक साधनों तथा साथ ही धन व पूँजी का भी अगव्य होना है। परिणामस्वरूप, राष्ट्रीय आय की मात्रा सम्भावित अधिकतम (potential maximum) से नीचे ही रहती है। बेरोजगारी के प्रभाव नैतिक, सामाजिक तथा राजनैतिक दृष्टि में बड़े खतरनाक होते हैं। थोमस रोज़िन्सन का कहना है कि "वर्तमान आर्थिक व्यवस्था उन सभी लोगों के लिए रोजगार उपलब्ध कराने में असफल रही है जोकि काम करने के इच्छुक हैं। यह इस व्यवस्था के प्रमुख दोषों में से एक सर्वसम्बन्धित दोष है।"<sup>11</sup> आलोचकों का कहना है कि पूँजीवाद की अनियोजित प्रकृति ही इन बेरोजगारी के लिए उत्तरदायी है।

आयोजना रहित पूँजीवादी व्यवस्था में, उपभोग, वचन तथा निवेश आदि की प्रभावित करने वाले लाखों निर्णय एसी फर्मों तथा ऐसी व्यक्तियों द्वारा स्वतन्त्र रूप से लिये जाते हैं जो कि मर्यादा बरती है और उसमें आवश्यक हो कर करने के लिए उत्तरदायी होती है। तथापि मूल्य-व्यवस्था ऐसे निर्णयों में रद्दी-वर्द्धन करने में असफल भी रहती है अथवा यह हो सकती है कि सभी मामलों में, विवेक रूप में निवेश सम्बन्धी निर्णयों में गम्भीरता से वह समुचित मार्ग दर्शन न कर सके। इसके साथ ही गणनाओं (calculations) तथा अनुमानों में भी गभीर भूल हो सकती है क्योंकि सम्पूर्ण व्यवस्था लाखों प्रश्न-पृष्ठों के निर्णयों पर निर्भर होती है। फलस्वरूप, यह हो सकता है कि अर्थव्यवस्था मुचालू रूप में कार्य न कर सके और उसमें भारी उत्तर-व्यय तथा बेरोजगारी उत्पन्न हो जाए।

(४) एकाधिकारी तथा शोषण (monopoly and exploitation)—अन्त में, पूँजीवादी अर्थव्यवस्था का भूँकाव एकाधिकारी की ओर जाता है। उद्योगविद्या (technology) में

11 John Robinson 'Introduction to the Theory of Employment, p 1, "The modern economic system fails to provide employment continuously for all who desire to work. This is generally recognised as one of the major-defects of the system"



बड़ी हो गई है कि अधिकांश लोगों के लिए यह सम्भव हो जाता है कि वे उन पर नियन्त्रण पाने के लिए पर्याप्त वित्तीय साधन प्राप्त कर सकें। आय की असमानता को सभी विचारकों ने नौनक, अधिक, सामाजिक तथा राजनैतिक, सभी दृष्टिकोणों से अनुसूचित एवं अव्याज्यनीय बताया है। नैतिक दृष्टि से, यह वित्तीय भी प्रकार व्यापक नहीं है कि अपार साधनों के बीच निर्धनता बनी रहे। आर्थिक दृष्टि से, इसके कारण निर्धनों को समुचित अवसर कम मात्रा में प्राप्त होते हैं और व्यावसायिक चक्र (business cycle) प्रारम्भ हो जाता है। सामाजिक दृष्टि से, इसने कारण सम्पन्न तथा गैर-सम्पन्न लोगों के बीच वर्ग-संघर्ष (class conflict) शुरू हो जाता है। राजनैतिक दृष्टि से, इसके द्वारा धनिकों के हाथों में ही राजनैतिक शक्ति का केन्द्रीयकरण हुआ है और उन्होंने इसका उपयोग अपने अधिकारों तथा अपनी सम्पत्ति की रक्षा करने के लिए एवं निर्धनों का गैर-पान करने के लिए किया है। आय की असमानताओं को कई उपायों द्वारा कम किया जा सकता है, जैसे समुचित शिक्षा की सुविधाएँ प्रदान करके, उच्चतर आय वाले वर्गों पर आरोही आय-कर तथा अन्य कर लगाकर और निम्न आय वाले वर्गों के लिए कल्याणकारी सेवाओं पर अधिक सरकारी खर्च करके। परन्तु इसके बावजूद, यदि निजी सम्पत्ति तथा स्वतन्त्र प्रतियोगिता जैसी पूँजीवाद की मुख्य विशेषताओं को बने रहने दिया गया, तो आय की असमानताओं को समाप्त करना असम्भव ही है। हाँ, छोटे-मोटे सुधार हमेशा किये जा सकते हैं।

(२) अकुशल उत्पादन (Inefficient production)—पूँजीवाद की एक आलोचना यह की जाती है कि समाजवादी अर्थव्यवस्था के मुकाबले यह व्यवस्था कम उत्पादक है। आलोचकों का यह कहना है कि पूँजीवादी अर्थव्यवस्था के अन्तर्गत माँग में कमी हो सकती है जिसके फलस्वरूप बेकारी फैलती है और उत्पादितता (productivity) पर उसके प्रतिकूल प्रभाव पड़ते हैं। फिर, यदि पूँजीवादी अर्थव्यवस्था पूर्ण रोजगार की स्थिति उत्पन्न भी कर दे, तब भी उत्पादन-स्तर उस स्तर से नीचा ही रहने की सम्भावना होती है जोकि समाजवादी अर्थव्यवस्था के अन्तर्गत प्राप्त किया जा सकता है। फ्रान्ज-ओपेनहेनर (Franz Oppenheimer), जो कि पूँजीवाद के एक प्रमुख आलोचक थे, का कहना है कि "पूँजीवादी अर्थव्यवस्था के अन्तर्गत उत्पादन-क्षम वस्तुओं की पूर्ति बढ़ाने के लिए नहीं किया जाता अपितु उद्यमकर्त्ताओं के धन को बढ़ाने के लिए किया जाता है। उत्पादन का अन्तिम लक्ष्य सामाजिक व्यवस्था के लिए अधिकतम उत्पत्ति करना नहीं होता, बरिक्त व्यक्तिगत अर्थव्यवस्था के लिए अधिकतम लाभ करना होता है। पूँजीवादी समाज में जिस अधिक के अधिक शक्तिशाली व्यवस्था का निर्माण होता है उससे द्वारा चालू माँग तो पूरी की जा सकती है किन्तु वह व्यवस्था इतनी शक्तिशाली नहीं होती कि उससे समाज की समस्त माँग पूरी की जा सके।"<sup>10</sup>

इस बात को स्पष्ट करने के लिए कि पूँजीवादी व्यवस्था इतनी उत्पादक नहीं होती जितनी कि समाजवादी व्यवस्था होती है। यहाँ पर दो विशेष बातों का उल्लेख करना आवश्यक है। प्रथम यह है कि लाभकारिता (profitability) सदा ही उत्पादितता (productivity) के साथ साथ नहीं चलती, अतः यह आवश्यक नहीं है कि लाभों पर आधारित निजी उद्यम व्यवस्था उत्पादितता के उच्च स्तर को ही धुंसे। उदाहरण के लिए, लाभकारिता का अर्थ है कि कोई विशेष आर्थिक क्रिया लाभ—अर्थात् कुल लागतों पर कुल आय की अधिकता—प्रदान करे। उत्पादितता में वे सब बातें सम्मिलित होती हैं जो मानवीय आवश्यकताओं की सन्तुष्टि की सम्भावनाओं में सम्मिलित होती हैं जो मानवीय आवश्यकताओं की सन्तुष्टि की सम्भावनाओं में स्थायी रूप से सुधार करे, प्रति मनुष्य घण्टे जितनी भी अधिक उपज हो वह पसन्द की जाती है। किन्तु ऐसी प्रत्येक क्रिया जो उपज की उपयोगिता में वृद्धि करके अथवा उपज को मात्रा में वृद्धि करके किसी फर्म की लाभकारिता (profitability) बढ़ाती है, वह उत्पादक (productive) भी होती है। प्रतिस्पर्धा अर्थव्यवस्था (Competitive Economy) में उत्पादक (producers) व ता अपनी उत्पादित वस्तुओं की कीमतों में वृद्धि कर सकते हैं और न अपने यहाँ उत्पादन के उत्पादनों के पारिश्रमिक में कमी कर सकते हैं। वे यदि कुछ कर सकते हैं तो यही कि वस्तुओं को लागत में कमी करके अपने लाभों में वृद्धि कर सकते हैं। परिणामस्वरूप, वे बड़ी उत्पादकता एवं लगन के साथ नई-नई एवं अधिक श्रेष्ठ उत्पादन विधियों का प्रयोग करते हैं, उत्पादन के उत्पादनों की बदली करते हैं,

अव्यवधान नीति (laissez faire) के द्वारा सरकारी हस्तक्षेप का जो विरोध किया गया, उसके राजनैतिक कारण थे—अर्थात् सरकार की शक्ति एवं सत्ता की वृद्धि के विरुद्ध स्वाधीनता की रक्षा करना और जब सरकार के कार्य अधिक बढ़ जाएँ तो उसमें अकुशता को बढ़ने से रोकना। तथापि, २०वीं शताब्दी में, सरकार को मुख्यतः तीन कारणों से आर्थिक क्रियाओं में अधिक महत्वपूर्ण भाग अदा करना पड़ा।

(क) बढ़ते हुए उस विश्वास के कारण कि सरकार आर्थिक प्रगति में सहायता कर सकती है और इसको प्रोत्साहन दे सकती है, (ख) उद्योग विद्या अथवा शिल्पकला सम्बन्धी परिवर्तनों में अव्यवधान नीति की मान्यताओं की अवांस्तविकता प्रकट कर दी और सरकारी नियमन का क्षेत्र बढ़ाने की आवश्यकता उत्पन्न कर दी, और (ग) अव्यवधान नीति की आर्थिक व्यवस्था की असफलता के कारण।

चूँकि पूँजीवादी व्यवस्था कम्युनिज्म में अधिकतम वृद्धि नहीं कर सकती और बेरोजगारी एकाधिकार तथा आय की असमानता जैसी कठिनाइयों के लिए उत्तरदायी रही है, अतः सरकार ने इसकी कार्यप्रणाली में हस्तक्षेप करने के लिये इसलिये पग उठाया ताकि इनका कार्य सही एवं सुचारु रूप से चलाने में मदद की जा सके। वर्तमान समय में सरकारी नियन्त्रण तथा नियमन बहुत ही सामान्य सी बात हो गई है और इसके अनेक रूप हो गये हैं। प्रमुख रूप निम्नलिखित हैं—

सर्वप्रथम, यह ही सकता है कि सरकार उन रीतियों से, जिनके द्वारा कि स्वतन्त्र अर्थ-व्यवस्था के अन्तर्गत आर्थिक साधनों का उपयोग किया जाता है, और उन तरीकों से, जिसके द्वारा अर्थव्यवस्था की केन्द्रीय समस्याओं को सुलझाया जाता है, मनुष्य न हो। इन समस्याओं को मनुष्यजनक रूप से हल करने में अर्थव्यवस्था की असफलता के कई कारण हो सकते हैं, उदाहरणतः आय की असमानताएँ या एकाधिकारी दशाओं की विद्यमानता अथवा मूल-व्यवस्था (price mechanism) की असफलता। इस प्रकार, वर्तमान समय में सरकारी नियन्त्रण व नियमन अनेक रूपों में कार्यशील होना है जैसे न्यूनतम मजदूरों के कानून, सामूहिक मीदेबाजी को प्रोत्साहन, एकाधिकार-विरोधी विधान जनोपयोगी उद्यमों का नियमन, साख नियन्त्रण तथा वाणिज्य सम्बन्धी कानून आदि।

दूसरे, सरकार कर पद्धति के द्वारा निजी व्यवसाय में हस्तक्षेप करती है। उदाहरण के लिए, यह कर पद्धति का उपयोग इस प्रकार से कर सकती है जिससे कि सरकार के किसी भी आर्थिक उद्देश्य की पूर्ति हो सके। विशेष रूप से, बड़ी आमदनियाँ को सीमित करने तथा आय की परम असमानताओं को कम करने में तो कराधान का प्रभाव बिल्कुल स्पष्ट एवं निश्चित है। इसके अतिरिक्त सरकार बेरोजगारी को दूर करने, पूर्ण रोजगार की स्थापना करने तथा सम्पूर्ण रूप में अर्थव्यवस्था को प्रभावित करने के लिये राजकोषीय नीति (fiscal policy) का भी उपयोग कर सकती है जो कि कर, खर्च तथा सरकारी ऋण की नीतियों का ही एक संयुक्त रूप है।

तीसरे, सरकार अर्थव्यवस्था के ऐसे क्षेत्रों का राष्ट्रीयकरण अथवा समाजीकरण कर सकती है जो सरकारी नियन्त्रण एवं नियमन से बाहर निकले जा रहे हों। इस वर्ष में अनेक ऐसे जनोपयोगी उद्यम सम्मिलित किये जा सकते हैं जिनको उपभोक्ताओं के सम्बन्ध में व्यापक शक्तियाँ प्राप्त होती हैं।

अन्त में सरकार कुछ ऐसी अनिवार्य सामूहिक सेवाओं की व्यवस्था करती है, जिनके बिना आधुनिक समय में सामाजिक जीवन की कल्पना तक की जा सकती और जो स्वभावतः ही निजी क्षेत्र पर नहीं छोड़ी जा सकती। यहाँ हमारा आग्रह राष्ट्रीय प्रतिक्रिया, कानून व व्यवस्था तथा न्याय के प्रशासन आदि से सम्बन्धित सेवाओं में है।

आधुनिक समय की पूँजीवादी अर्थव्यवस्था अव्यवधान नीति का पूँजीवाद (laissez faire capitalism) नहीं है बल्कि वास्तव में निजी प्रेरणा तथा सरकारी नियन्त्रण की एक मिली-जुली अर्थव्यवस्था है। इस सम्बन्ध में दो प्रवृत्तियाँ विशेष रूप से देखी जा सकती हैं। एक ओर तो, राज्य सामूहिकवाद (collectivism) तेजी में फैल रहा है और योरोप तथा एशिया के देश

मुधार होने तथा बड़े पैमाने में उत्पादन होने के कारण पूँजीवादी अर्थव्यवस्था में जो कि लाभ की प्रेरणा तथा प्रतियोगितापूर्ण सघर्ष पर आधारित होती है, एकाधिकारों के निर्माण की स्वाभाविक प्रवृत्ति पाई जाती है। अपने लाभों को बढ़ाने की इच्छा में, प्रतियोगी फर्म प्रतियोगिता को समाप्त के लिये प्रयत्नशील रहती हैं (क्योंकि प्रतियोगिता से उनके लाभ कम होने लगता है)। अतः प्रतियोगिता के सघर्ष से एकाधिकारों का जन्म होना है। जैसा कि एक विचारक ने कहा है कि 'एकाधिकार का अर्थ है प्रतियोगिता का लोप (annulment) और साथ ही यह उसका तार्किक निष्कर्ष (logical conclusion) भी है।' परन्तु बेरोजगारी एक ऐसा दोष है जो पूँजीवाद के सभी गुणों का समाप्त कर देता है।

जब एकाधिकार (monopoly) प्रतियोगिता का स्थान ले लेता है तो पूँजीवादी अर्थव्यवस्था की प्रकृति ही बदल जाती है क्योंकि इसके द्वारा पूँजीवाद की एक प्रेरक शक्ति अर्थात् प्रतियोगिता समाप्त हो जाती है। इसके साथ ही, अन्य मुख्य प्रेरक-शक्तियाँ (driving forces) उदाहरण आत्महित (self-interest) तथा लाभ की प्रेरणा आदि बिना किसी रोग के पनपते रहते हैं। इसके अतिरिक्त, व्यक्तिगत स्वाधीनता तथा निजी उद्यम, जहाँ पूँजीवादी दर्शन शास्त्र के आधार है, अधिक शक्ति के एकाधिकारों केन्द्रीयकरण के साथ-साथ जीवित नहीं रह सकते।

दुसरा, एकाधिकार उपभोक्ताओं के और सम्पूर्ण रूप में समाज के ही हितों की रक्षा बड़ा देता है। एकाधिकारों के आत्महित की अधिकता से उपभोक्ताओं की रक्षा करने का कोई साधन उपलब्ध नहीं होता। एकाधिकारी (monopolist) का इतनी शक्ति प्राप्त होती है कि वह उपज को सीमित कर दे और वस्तुओं की वृद्धि बंदी दिखाकर अपन लाभों में वृद्धि कर ले। इस स्थिति में, लाभनारिता का उत्पादों के साथ कोई मेल नहीं बैठता। एकाधिकार की विद्यमानता से व्यक्तियों द्वारा पहल करने का स्वयं प्रेरित सक्षम समाप्त हो जाता है और प्रतिस्पर्धा दबाव की कमी से यह भी हो सकता है कि उत्पादन की नई-नई विधियों को न अपनाया जाए।

इन प्रकार, एकाधिकारों की विद्यमानता के सहस्रपूर्ण प्रभाव पड़ते हैं। इसके अन्तर्गत लाभनारिता एवं उत्पादों का अनिष्ट सम्बन्ध स्थापित नहीं हो पाता। मूल्य-व्यवस्था की कार्य पद्धति को हानि पहुँचाती है। एकाधिकारों से आय की असमानता की स्थिति उत्पन्न हो जाती है। एकाधिकारों को सम्हाल करने के सम्बन्ध में अनेक विवादास्पद मत प्रकट किये जाते हैं। पूँजीवाद के ज्ञातवाचन यह तर्क देते हैं कि ऐसी व्यवस्था को समाप्त कर दिया जाना चाहिए जो एकाधिकारों को प्रोत्साहन देती है और यह कि एकाधिकारी शक्ति केवल सरकार में ही निहित रखनी चाहिए। दूसरी ओर पूँजीवाद के समर्थकों का यह कहना है कि पूर्ण प्रतियोगिता को ऐसी परिस्थितियों की स्थापना की जानी चाहिए जिसमें सरकारी हस्तक्षेप न्यूनतम संभव मात्रा में हो।

**पूँजीवादी अर्थव्यवस्था में सरकार का योग (The Role of the Government in Capitalist Economy)**

प्रचीन सत्त्वार्थक धर्मशास्त्रियों की मान्यता तो यह थी कि बाजार-व्यवस्था के कार्य संचालन में सरकार को हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए क्योंकि ऐसे हस्तक्षेप को अनुपयुक्त, अनुचित तथा अनावश्यक माना जाता था। प्रतिरक्षा तथा कानून व व्यवस्था की स्थापना के अलावा सरकार से निम्नलिखित तीन आर्थिक कार्यों की सम्पन्न करने की आज्ञा की जाती थी।—

- (क) एक ऐसी एकरूप आर्थिक दृष्टि की स्थापना जिसके अन्तर्गत व्यक्ति अधिक कुशलता तथा अधिक प्रभावी रीति से कार्य कर सकें, उदाहरणतः सिखाई, ताल व मान, वस्तु की नोटि के मूल्यों की एकरूपता आदि।
- (ख) कुछ ऐसी नियमों की व्यवस्था करना जिनसे प्रत्येक निजी उद्यमकर्ता नहीं करते अथवा बहुत थोड़ी मात्रा में करते हैं, उदाहरण के लिए श्रिता तथा सार्वजनिक स्वास्थ्य आदि की सुविधाएँ।
- (ग) व्यक्तियों के विवादों को गुप्तज्ञाना और कमजोरों को धनियों के शोषण से बचना।

जार्ज हैम (George Halm) ने लोकतन्त्रीय अथवा उदार समाजवाद (Democratic or Liberal Socialism) तथा सत्तावादी या समग्रवादी समाजवाद (authoritarian or Totalitarian Socialism) के बीच भेद किया है। यह भेद वास्तव में बड़ा उपयोगी है और वर्तमान समय के समाजवादी देशों का रूप स्पष्ट करने के लिए बड़ा आवश्यक है। लोकतन्त्रीय समाजवाद में उत्पादन के कम से कम उन भौतिक साधनों पर तो अवश्य ही सरकार का स्वामित्व होता है जो सामयिक महत्व के होते हैं और साथ ही साथ इसके अन्तर्गत, उपभोग तथा व्यवसाय की स्वाधीनता को भी बनाये रखा जाना है। किन्तु समग्रवादी समाज में, उत्पादन के सभी भौतिक साधनों पर सरकार का स्वामित्व होता है और उपभोग की स्वतन्त्रता तथा व्यवसाय चुनने की स्वाधीनता या तो पूर्णतया समाप्त न हो जानी है अथवा उस पर भारी प्रतिबन्ध लगा दिये जाते हैं। केन्द्रीय योजना के द्वारा ही हम बात का निश्चय किया जाना है कि "किस चीज का उत्पादन किया जाये, कितना उत्पादन किया जाये और किन रीतियों से किया जाए?" जहाँ पश्चिमी लोकतन्त्रीय देशों के अधिकांश समाजवादियों का लक्ष्य लोकतन्त्रीय समाजवाद (democratic socialism) है, वहीं हम तथा उन जैसी विचारधारा वाले अन्य देशों का लक्ष्य है समग्रवादी अथवा सत्तावादी समाजवाद, जिसे साम्यवाद (communism) भी कहा जाता है।

अतः समाजवाद की व्याख्या करने का सर्वोत्तम तरीका यह है कि इसके विशिष्ट लक्षणों का उल्लेख किया जाये और पूँजीवाद से उनकी तुलना की जाये।

**समाजवादी अर्थव्यवस्था के लक्षण (Feature of a Socialist Economy) .**

(१) उद्देश्यपूर्ण अर्थव्यवस्था (economy with a purpose)—समाजवाद पूँजीवाद का स्थान लेने के लिए प्रयत्नशील है। इसका कारण यह है कि पूँजीवादी व्यवस्था व्यक्तिवादी उत्पादन पर आधारित है और यह व्यवस्था "मूलतः ही अन्धी, उद्देश्यहीन व अविवेकी है तथा अनेक अत्यावश्यक मानवीय आवश्यकताओं को पूरा करने में भी असमर्थ है।"<sup>16</sup> समाजवादी अर्थव्यवस्था न तो अन्धी है और न अविवेकी। साथ ही इसके सुनियोजित लक्ष्य होते हैं और विवेकपूर्ण मतों प्रयत्नों के द्वारा उनको पूरा करने का प्रयत्न किया जाता है। इस अर्थ में ही समाजवादी अर्थव्यवस्था को व्यक्तिवादी अर्थव्यवस्था (Individualistic Economy) से भिन्न सामूहिकवादी अर्थव्यवस्था (Collectivist Economy) कहा जाता है। इसके बावजूद, यह व्यवस्था बाजार-शक्तियों तथा मूल्य-व्यवस्था का उपयोग कर सकती है परन्तु यह इनकी इस शक्ति की अनुमति नहीं देती कि ये अर्थव्यवस्था की उत्पादन एवं वितरण सम्बन्धी प्रक्रियाओं को प्रभावित करें।

(२) केन्द्रीय आयोजन (central planning)—समाजवादी अर्थव्यवस्था को एक ऐसी सत्ता की आवश्यकता होती है जो कुछ सामाजिक-आर्थिक लक्ष्यों का निर्धारण एवं उनकी पूर्ति कर सके। इस सत्ता (authority) को अनिवार्य रूप से इतनी शक्ति प्रदान करनी होगी कि यह एक निश्चित योजना के अनुसार उत्पादन को सही दिशा प्रदान कर सके। उसके लिए दो बातें आवश्यक होगी —

(क) समाजवादी अर्थव्यवस्था को केन्द्रीभूत होना होगा। लोकतन्त्रीय समाजवाद में भी ऐसा अवश्य होगा और साम्यवाद के अन्तर्गत तो यह व्यवस्था समग्रवादी (totalitarian) बन जायेगी। समाजवादी अर्थव्यवस्था में उपभोग की स्वतन्त्रता होगी व्यवसाय की चुनने की स्वतन्त्रता होगी, और कुछ सीमित मात्रा में सरकारी उद्यमों के पवन्धनों को भी स्वतन्त्रता होगी। किन्तु इन सब के बावजूद, उत्पादन का लक्ष्य लाभ या आत्महित न होकर सामाजिक कल्याण ही होगा।

(ख) समाजवादी अर्थव्यवस्था एवं केन्द्र द्वारा आयोजित अर्थव्यवस्था में, लाभ की प्रेरणा तथा स्वसंचालित मूल्य-प्रक्रिया (automatic pricing process) विद्यमान नहीं होती। अतः नियन्त्रणकारी सत्ता को अनिवार्य ही सभी भौतिक एवं मान-

तेजी से समाजवादी अथवा सामूहिकवादी अर्थव्यवस्थाएँ अपनाते जा रहे हैं। इस आन्दोलन का प्रारम्भ सोवियत रूस से हुआ। द्वितीय विश्व युद्ध की अवधि में तथा उसके पश्चात् रूस को जो सफलता मिली उससे इसकी व्यापक प्रोत्साहन मिला। दूसरी ओर, कुछ थोड़े से पूँजीवादी देश समाजवादी दुनिया को यह दिखाने के लिए भारी राशयें कर रहे हैं कि पूँजीवादी जीवन-पद्धति ही श्रेष्ठ है। आधुनिक समय को पूँजीवादी सभ्यता का परीक्षण-काल कहा जा सकता है।

## (II) समाजवादी अर्थव्यवस्था

### (The Socialist Economy)

चूँकि समाजवाद (Socialism) की कोई सार्वभौमिक रूप में स्वीकृत परिभाषा नहीं है अतः समाजवादी अर्थव्यवस्था का कोई भी निर्वाचन भ्रम तथा जटिलता उत्पन्न कर सकता है।<sup>12</sup> विभिन्न अर्थशास्त्रियों ने समाजवाद की विभिन्न परिभाषाएँ की हैं। बैस्स के अनुसार "समाजवाद का एक मुख्य लक्षण यह है कि उद्योग तथा सेवाएँ, उन उत्पात्ति के साधनों सहित जिनकी उन्हें आवश्यकता है, व्यक्तियों के स्वामित्व में नहीं रहनी चाहिए और औद्योगिक व सामाजिक शासन संगठन व्यक्तिगत लाभ की प्राप्ति के उद्देश्य से नहीं किया जाना चाहिए।"<sup>13</sup> बैस्स के अनुसार, समाजवादी उद्योग एक ऐसा उद्योग होता है जिसमें उत्पादन के साधनों पर सरकारी गत्ता या ऐच्छिक संगठन का स्वामित्व होता है और उसका संचालन निजी लाभ के लिए नहीं, बल्कि सार्वजनिक सत्ता के लिए प्रत्यक्ष सेवाओं की व्यवस्था हेतु किया जाना है। बैस्स की समाजवाद की परिभाषा काफी समय तक समाजवादियों द्वारा स्वीकार की जाती रही। परन्तु आजकल इसको इसलिये स्वीकार नहीं दिया जाता क्योंकि यह समाजवाद के आधुनिक विचार के अनुरूप नहीं है जिसमें कि नियोजन भी सम्मिलित है।

लुक्स व हूल्स ने समाजवाद की चुरी को इन शब्दों में सुलझाया - "समाजवाद उस आन्दोलन का सूचक है जिसका उद्देश्य बड़े पैमाने के उत्पादन में काम आने वाली सभी प्रकार की प्राकृतिक एवं मनुष्यकृत उत्पादकीय वस्तुओं का स्वामित्व एवं प्रबन्ध व्यक्तियों के स्थान पर सम्पूर्ण समाज के हाथ में देना होता है और लक्ष्य यह होता है कि व्यक्ति की आर्थिक प्रेरणा, उसकी व्यावसायिक स्वाधीनता तथा उपभोग के चुनाव को कोई हानि पहुँचाये बिना ही बड़ी हुई राष्ट्रीय आय का अधिक समान वितरण हो जाय।"<sup>14</sup> एच० डी० डिकिन्सन एक ऐसे प्राचीन लेखक थे जिन्होंने समाजवाद की एक 'विस्तृत और सभ्यतः सर्वोत्तम' परिभाषा दी। डिकिन्सन के अनुसार, समाजवाद समाज का एक ऐसा आर्थिक संगठन है जिसमें, एक सामान्य आर्थिक योजना के अनुसार, उत्पादन के भौतिक साधनों पर सम्पूर्ण समाज का स्वामित्व होता है और समाज के सभी सदस्य समान अधिकारों के आधार पर ऐसे समाजवादी नियोजन के उत्पादन का लाभ प्राप्त करते हैं।"<sup>15</sup>

12. Within the field socialism, we find many sub-sections such as Christian Socialism, State and Marxian Socialism, Guild Socialism, Fabrian or evolutionary Socialism etc.
13. Sydney and Beatrice Webb, *The Decay of Capitalist Civilisation* p. 2. "The essential feature in socialisation is that industries and services, with the instrument of production which they require, should not be owned by individuals and that industrial and social should not be organised for the purpose of obtaining profit."
14. Loucks and Weldon Hooks - *Comparative Economic Systems*, "Socialism refers to the movement which aims at vesting in society as a whole, rather than in individuals, the ownership and management of all nature made and man-made producers' goods used or large scale production to the end that an increased national income may be more equally distributed without materially destroying the individual's economic motivation or his freedom of occupational and consumption choices."
15. H. D. Dickinson *The Economics of Socialism* p. 10, "Socialism is an economic organisation of society in which the materials means of production are owned by the whole community according to a general economic plan, all members being entitled to benefit from the results of such socialised planned production on the basis of equal rights."

की घटती उपयोगिता के सिद्धान्त को छोड़ दिया है विन्तु अन्य तर्कों के आधार पर आरोहण का समर्थन किया है।<sup>19</sup>

आरोही कराधान के पक्ष में दूसरा प्रसिद्ध तर्क सैलिगमैन (Seligman) ने दिया है। सैलिगमैन ने सामर्थ्य को वस्तुपरक उत्पादक शक्ति विचारधारा (objective faculty concept of ability) का प्रतिपादन किया। यह विचारधारा अदा करने की सामर्थ्य की व्यक्तिपरक सीमान्त उपयोगिता की विचारधारा से भिन्न थी। सैलिगमैन का विचार था कि उत्पादन करने तथा उपभोग करने की क्षमता में धन तथा आय के मुकाबले तीव्रगति से वृद्धि होती है अतः उसने इस बात का समर्थन किया कि पूँजी तथा आय में वृद्धि के साथ ही साथ करो की दरों में भी वृद्धि होनी चाहिए। परन्तु अदा करने की सामर्थ्य का यह उत्पादक-शक्ति का सिद्धान्त (faculty principle) तथा आरोहण का औचित्य (justification of progression) केवल तभी स्वीकार किया जा सकता है जबकि यह सिद्ध हो जाए कि पूँजी तथा आय की तुलना में उत्पादक-शक्ति अधिक तीव्रगति से बढ़ती है। इस सम्बन्ध में कम से कम निम्न दो कठिनाइयाँ अवश्य सामने आती हैं :—

सर्वप्रथम, इसके बावजूद भी एक पूँजी तथा आय की तुलना में उत्पादकशक्ति अधिक तीव्र दर से बढ़े, एक ही समय में विभिन्न व्यक्तियों के बीच और विभिन्न समयों में एक व्यक्ति की वृद्धि की दर स्पष्टतः एक समान नहीं होगी, परिणामस्वरूप आरोहण का क्रम भी बिल्कुल अनिश्चित होगा। दूसरे, सभी मामलों में इस तर्क को बनाये रखना बड़ा कठिन होगा कि उत्पादक-शक्ति आय के मुकाबले तीव्र दर से बढ़ती है। चूँकि धन से ही धन पैदा होता है अतः स्वयं अपने आप ऐसा नहीं होता कि उत्पादक-शक्ति की दर आमदनीयों के मुकाबले अधिक तीव्र दर से बढ़ती हो। इसके विपरीत, यह हो सकता है कि उत्पादक-शक्ति उसी दर से अथवा उससे भी नीची दर से बढ़े क्योंकि इसकी वृद्धि विनियोग (investment) से प्राप्त प्रतिफल की दर पर निर्भर होती है। इस प्रकार, संदिग्ध उत्पादक-शक्ति (doubtful faculty) पर आधारित आरोहण (progression) आलोचना से मुक्त नहीं हो सकता।

आरोहण के पक्ष में प्रस्तुत किये जाने वाले तीसरे तर्क को “सामाजिक तर्क” (social argument) का नाम दिया जा सकता है और जो वस्तुतः अनेक सम्बन्धित सामाजिक तर्कों का ही एक संयुक्त रूप है। एक तर्क यह है कि सामान्य भलाई की दृष्टि से सामाजिक जिम्मेदारियों को पूरा करने के लिए आरोही कराधान ठीक है क्योंकि यह आवश्यक है कि शक्तिशाली निर्बलों की सहायता करे और धनी निर्धनों की सहायता दें। दूसरा तर्क यह है कि आरोही कर “सामाजिक प्रगति के लिए एक इंजिन” के समान हैं, अर्थात् इनके द्वारा आय का अधिक समन्यायपूर्ण वितरण करके और सामाजिक दृष्टि से वांछनीय खर्चों की व्यवस्था करके इनका प्रयोग सामाजिक प्रगति को तेज करने में किया जाना चाहिए। तीसरा सामाजिक तर्क यह है कि आय के अधिक श्रेष्ठ वितरण से देश के आर्थिक नस्याण में वृद्धि होगी और यह कि कराधान तथा सरकारी व्यय के द्वारा आय की असमानताओं में कमी करके ऐसा वितरण किया जा सकता है। कैल्डोर (Keldor) ने यह सिद्ध किया है कि अधिक असमानताओं को कम करने की इच्छा, आमदनीयों पर भार की दृष्टि से अत्यधिक आरोही कर पद्धति की अपनाने की सबसे महत्वपूर्ण प्रेरणा तथा इसका सबसे बड़ा औचित्य (justification) है।

### निष्कर्ष (Conclusion)

इस प्रकार, आधुनिक सामाजिक नीतिशास्त्र के आधार पर आरोहण का औचित्य सिद्ध करने का प्रयत्न किया जाता है। आरोही कराधान सरकार के लिए केवल अधिक राजस्व प्राप्ति के लिए ही आवश्यक नहीं होता, अपितु आय की असमानताओं को कम करने के लिए भी आवश्यक होता है। यह बात अब सर्वमान्य रूप में स्वीकार की जाती है कि यदि आरोही कराधान की दरें अत्यधिक ऊँची न हों, तो इससे आर्थिक एवं सामाजिक प्रभाव हानिकारक नहीं हो सकते। इस बात को नो अब सामान्यतः धनी व्यक्तियों द्वारा भी न्यायपूर्ण माना जाता है कि

19 E. D. Fagan : “Recent and Contemporary Theories of Progressive Taxation” *Journal of Political Economy*, 1938”, pp 457-498

वीय साधनों का बँटवारा एक निश्चित योजना के अनुसार और कुछ निश्चित सामाजिक-आर्थिक लक्ष्यों के अनुसार करना होता है। डिभिन्सन ने केन्द्रीकृत नियोजन की आवश्यकता तथा उसकी प्रकृति का निम्न शब्दों में उल्लेख किया है, "आर्थिक आयोजना का अर्थ है, सुनिश्चित अधिकारी के विवेकपूर्ण निर्णय के द्वारा और सम्पूर्ण आर्थिक व्यवस्था के विस्तृत सर्वेक्षण के आधार पर प्रमुख आर्थिक निर्णय करना—अर्थात् यह कि कौन-सी वस्तु कितनी मात्रा में उत्पन्न की जाये, कैसे, कब और कहाँ उत्पन्न की जाये और किम-किम में उसका वितरण किया जाये।"<sup>17</sup>

जैसा कि प्रो० पियू ने कहा है कि केन्द्रीकृत आयोजन के अलावा अन्य किसी रूप में समाजवाद की कल्पना करना असम्भव है।<sup>18</sup> उत्पादन के भौतिक साधनों पर जिस सीमा तक सरकार का स्वामित्व होता है, वहाँ तक तो स्पष्टतः ही उनका बँटवारा (allocation) पूर्व-विचारित एवं पूर्व-निर्धारित योजना के अनुसार किया जाता है। लोकतन्त्रीय तथा समग्रवादी समाजवादी अर्थव्यवस्थाओं के बीच भी भिन्न-भिन्न प्रकार का केन्द्रीय नियोजन होता है। लोकतन्त्रीय समाजवाद में जो केन्द्रीय नियोजन अथवा केन्द्रीय आयोजन होता है उसमें अल्पक स्वाधीनता तथा सामान्य मूल्य-व्यवस्था भी वर्तमान होती है। किन्तु सत्तावादी या समग्रवादी समाजवाद से, केन्द्रीय नियोजन के साथ स्वतन्त्र मूल्य-व्यवस्था (free price mechanism) विद्यमान नहीं होती, यद्यपि तानाशाह यह दिखाने का प्रयत्न करते हैं कि केन्द्रीय नियोजन के साथ उपभोक्ताओं, श्रमिकों तथा सरकारी उद्यमों के प्रबन्धकों की काफी मात्रा में स्वाधीनता भी दी जा सकती है।

(६) सामूहिक स्वामित्व (collective ownership)—समाजवाद अर्थव्यवस्था में, उत्पादन के साधनों पर सामाजिक अथवा सामूहिक स्वामित्व होता है, यद्यपि इसमें इस बात की अनुमति दे दी जाती है कि छोटे-छोटे फार्म, सयन्त्र तथा व्यवसाय प्राइवेट व्यक्तियों के अधिकार में बने रहें। समाजवाद में यह सबसे अधिक महत्वपूर्ण विशेषता है। उत्पादन के साधनों के सामाजिक स्वामित्व के कई महत्वपूर्ण परिणाम सामने आते हैं। प्रथम, तो यह है कि इसमें लाभ की प्रेरणा तथा आत्म-हित की भावना आर्थिक क्रियाओं की प्रेरक शक्ति नहीं बनी रहती। इसके स्थान पर साधनों का उपयोग कुछ सामाजिक-आर्थिक लक्ष्यों की पूर्ति के लिए किया जाता है। दूसरे, सरकार को साधनों का उपयोग करने के लिए प्रबन्ध की कुछ उपयुक्त व्यवस्थाओं की रूपरेखा बनानी होती है। उत्पादन के साधनों की प्रबन्ध-व्यवस्था या तो प्रत्यक्ष रूप से सरकारी विभागों द्वारा की जाती है अथवा विशेष रूप से नियुक्त निगमों द्वारा।

यहाँ इस बात का उल्लेख कर देना भी उचित है कि समाजवादी अर्थव्यवस्थाओं तक में भी निजी क्षेत्र विद्यमान रहता है। परन्तु चूँकि निजी क्षेत्र (private sector) छोटी-छोटी इकाइयों में बँटा होता है—यद्यपि कभी-कभी ये इकाइयाँ बहुत अधिक होती हैं—अतः ये इकाइयाँ अपेक्षाकृत कम महत्वपूर्ण भाग अदा करती हैं। सभी उद्योगों, वितरक एजेंसियों, परिवहन व संचार व्यवस्थाओं और वित्तीय संस्थाओं पर सरकार का स्वामित्व व प्रबन्ध होता है। अतः निजी क्षेत्र की अनिवार्य रूप से ही सरकारी क्षेत्र तथा सरकार द्वारा नियन्त्रित उद्योगों एवं संस्थाओं पर निर्भर रहना होता है। 'समाजवादी अर्थव्यवस्था में प्राइवेट फर्मों की वही स्थिति होगी जो कि पूँजीवाद में सरकारी स्वामित्व के निगमों की होती है।'<sup>19</sup>

(४) आर्थिक स्वाधीनताएँ (economic freedoms)—समाजवादी अर्थव्यवस्था उपभोग तथा व्यवसाय या स्वतन्त्र रूप से चुनाव करने की अनुमति प्रदान करती है। उपभोग के

17. *Ibid*, p. 14, "Economic planning is the making of major economic decisions—what and how much is to be produced, and to whom it is to be allocated—by the conscious decision of a determinate authority, on the basis of a comprehensive survey of the economic system as a whole."

18. Pigou : *Socialism Vs Capitalism*.

19. George Halm : *Economic Systems*, p 196, "Private firms will be enclaves, in the socialist economy, just as publicly-owned corporation are enclaves, in Capitalism."

स्वतन्त्र चुनाव में दो बातें निहित होती हैं—(क) पहले से ही उत्पादित वस्तुएँ उपभोक्ताओं को बिना किसी प्रतिबन्ध के उपलब्ध होती हैं, और (ख) सामान्य रूप से उत्पादन का निश्चय उपभोक्ताओं के चुनाव के अनुसार किया जाता है। अन्य शब्दों में, उपभोक्ता का प्रमुख समाजवादी अर्थव्यवस्था में भी उसी प्रकार बना रहता है जिस प्रकार कि वह पूँजीवाद में होता है। लोकतन्त्रीय समाजवादी तथा समग्रवादी समाजवादी, दोनों ही इस बात को पसन्द करते हैं कि उनकी पद्धतियाँ उपभोग की स्वाधीनता का आश्वासन दें। अर्थशास्त्रियों का कहना है कि राजावादी अथवा समग्रवादी समाजवाद में, अर्थात् साम्यवाद में, नियोजन करने वाली सत्ता उपभोक्ताओं को पहले से ही उत्पादित वस्तुओं में से चुनाव करने की स्वतन्त्रता तो दे सकती है परन्तु उपभोक्ताओं को इस बात की अनुमति वदाति नहीं दे सकती कि वे इस बात का चुनाव करें कि किन वस्तुओं का उत्पादन किया जाए और किन का वितना वितरण किया जाए? फिर, उपभोक्ता की पसन्द अत्यधिक अनिश्चित तथा अदृश्य होती है, किन्तु सरकार की केन्द्रीय योजना निश्चित तथा विराम स्पष्ट होती है। इस प्रकार सत्तावादी समाजवाद के केन्द्रीय नियोजन में तथा उपभोक्ता की पसन्द में स्पष्ट विरोधाभास पाया जाता है। आर० एल० हॉल ने इस बात को और स्पष्ट किया है, जिनके अनुसार, “समाजवादी अर्थव्यवस्था में, मौलिक स्वतन्त्रता के रूप में वस्तुओं के चुनाव की स्वतन्त्रता तो हर हालत में व्यक्ति पर ही छोड़ दी जाती है किन्तु उपभोग तथा उत्पादन का निश्चित रूप से केन्द्रीय योजना में फिट होना पड़ता है।”<sup>20</sup>

उदाहरण अथवा लोकतन्त्रीय समाजवादी अर्थव्यवस्था में, उपभोग के स्वतन्त्र चुनाव के समान ही व्यवसाय का स्वतन्त्र रूप से चुनाव करने की भी सुविधा प्राप्त होती है। थमिक इस बात के लिए स्वतन्त्र होते हैं कि वे एक व्यवसाय में दूसरे व्यवसाय में और एक क्षेत्र से दूसरे क्षेत्र में जा सकें। परन्तु समग्रवादी समाजवाद की अर्थव्यवस्था में, थमिकों को ऐसी स्वतन्त्रता पर बड़े प्रतिबन्ध लगाये जाते हैं और कभी-कभी तो इसे बिल्कुल समाप्त भी कर दिया जाता है। जैसा कि हेम ने कहा है कि “कोई भी समग्रवादी अर्थव्यवस्था जितनी भी कम या अधिक मात्रा में अपने उत्पादन को उपभोक्ताओं की इच्छा पर आधारित बनायेगी और जितनी भी कम या अधिक मात्रा में वह थमिकों के आवासन पर से प्रतिबन्ध हटायेगी, उतनी ही वह समाजवादी अथवा पूँजीवादी अर्थव्यवस्था बन जायेगी।”<sup>21</sup>

(५) आय की समानता (Equality of Incomes)—आय की सापेक्षिक समानता समाजवादी अर्थव्यवस्था का एक महत्वपूर्ण लक्षण है। यह समझा जाता है कि आमदनियों में पूर्ण समानता लाना असम्भव है। मजदूरी का अन्तर और पूँजी का संचय आवश्यक भी होता है और लाभदायक भी। अतः यह निश्चित भी होता है कि लोगों की आमदनियों में कुछ अन्तर रहे। परन्तु आमदनियों के ये अन्तर इतने बड़े नहीं होते जितने कि पूँजीवाद में होते हैं। एक तो इस-लिए, चूँकि समाजवादी अर्थव्यवस्था में, निजी सम्पत्ति का कोई अस्तित्व नहीं होता और लाभ की प्रेरणा समाप्त कर दी जाती है। इस प्रकार, असमानता न एक बड़ा महत्वपूर्ण स्रोत नष्ट कर दिया जाता है। दूसरे, इसमें मजदूरियों के अन्तर भी कम होते हैं और पूँजी का बड़ी मात्रा में संचय करने के लिए अवसर भी उपलब्ध नहीं होने। आय का वितरण व्यक्ति तथा परिवारों के प्रयत्न के अनुसार नहीं, अपितु उनकी आवश्यकता के अनुसार किया जाता है। निजी सम्पत्ति तथा अनजित आय के अन्य स्रोतों की समाप्ति में शिक्षण की सुविधाओं तथा अवसरों की समानता प्राप्त होती है। परिणामस्वरूप समाजवादी अर्थव्यवस्था पूँजीवाद के मुकाबले आय के वितरण में अधिक समानता लाने के लिए प्रयत्नशील रहती है।

- 20 R L Hall *The Economic System in a Socialist State*, p 41-42 “The socialist economy involves the abandonment of free choice to the individual, at any rate as a fundamental liberty consumption and production must fit into the central scheme”
21. George Halm *Economic System*, p 196, “To the degree to which totalitarian economics would be willing to have production guided by the consumer and to which they would renege restrictions to the movements of labour, they would become socialist or capitalism economics”



(३) मूल्यांकन प्रक्रिया का अस्तित्व (existence of pricing process)—समाजवादी अर्थव्यवस्था में, मूल्यांकन व्यवस्था को भी पर्याप्त महत्त्व दिया जाता है। मूल्य-व्यवस्था का अस्तित्व इस मायामा में ही निहित है कि समाजवादी अर्थव्यवस्था उपभोक्ताओं के स्वतन्त्र चुनाव तथा व्यवसायों के स्वतन्त्र चुनाव पर आधारित होती है। उत्पादन तथा आर्थिक साधनों का बँटवारा काफी मात्रा में मूल्य-व्यवस्था द्वारा ही निर्धारित एवं नियन्त्रित होता है। तथापि, इसको समाजवादी अर्थव्यवस्था में उतनी महत्ता प्राप्त नहीं होती जितनी कि पूँजीवादी व्यवस्था में प्राप्त होती है। इसका कारण यह है कि समाजवादी अर्थव्यवस्था एक योजनाबद्ध अर्थव्यवस्था होती है, अर्थात् इनमें उत्पादकीय साधनों का वितरण एक पूर्व निर्धारित योजना के अनुसार करना होता है। इसके अतिरिक्त, इस व्यवस्था में उत्पादन के साधन (means of production) मुख्यतः सरकार के ही हाथों में होते हैं और उनका उपयोग मूल्य-व्यवस्था तथा लाभ की प्रेरणा के आधार पर नहीं किया जाता। समाजवादी अर्थव्यवस्था में मूल्यांकन प्रक्रिया स्वतन्त्र बाजार शक्तियों (free market forces) की प्रतीक नहीं होती बल्कि आर्थिक साधनों के सरकारी नियन्त्रण की प्रतीक होती है।

### समाजवाद के गुण (Merits of Socialism)

समाजवादी लोग आर्थिक समूहों की समाजवादी पद्धति के अनेकों लाभों का उल्लेख करते हैं। प्रमुख लाभ निम्नलिखित हैं —

(१) देश के आर्थिक साधनों का सर्वोत्तम उपयोग—यह कहा जाता है कि समाजवादी अर्थव्यवस्था देश के आर्थिक साधनों के सर्वोत्तम उपयोग के विषय में आश्वस्त करती है, यद्यपि इसी प्रकार का दावा पूँजीवादी पद्धति की ओर से भी किया जाता है। पूँजीवादी अर्थव्यवस्था के अन्तर्गत, जहाँ आर्थिक साधनों का सर्वोत्तम उपयोग लाभ की प्रेरणा (profit motive) तथा आत्म-हित (self-interest) पर निर्भर होता है, वहाँ समाजवादी अर्थव्यवस्था में, यह कार्य सामाजिक सुरक्षा तथा सामाजिक कल्याण पर आधारित केन्द्रीय नियोजन द्वारा सम्पन्न किया जाता है। इसके साथ ही, समाजवादी अर्थव्यवस्था से अनिश्चितता (uncertainty), अत्युत्पादन तथा ग़ुना-उत्पादन, सट्टेबाजी, आर्थिक अपव्यय जैसे वे लक्षण नहीं पाये जाते जो कि पूँजीवादी स्वतन्त्र उच्चम वाली अर्थव्यवस्था में विशेष रूप से पाये जाते हैं। समाजवादी अर्थव्यवस्था में चूँकि निजी लाभ का कोई अस्तित्व नहीं होता, अतः उत्पादन अधिक लाभकारी वस्तुओं से हटकर समाज के लिए अधिक उपयोगी वस्तुओं पर केन्द्रित होने लगता है। फिर, पूँजीवादी अर्थव्यवस्था, अपने लाभों को कुछ पिछड़े क्षेत्रों अथवा उद्योगों के विकास पर धोखे मात्रा में व्यय नहीं करती वहाँ समाजवादी अर्थव्यवस्था ऐसी भूलें नहीं करती। समाजवादी अर्थव्यवस्था (socialist economy) में पिछड़े से पिछड़े क्षेत्रों को भी विकसित होने में सहायता प्रदान की जाती है। अतः एक समाजवादी अर्थव्यवस्था आर्थिक साधनों का उपयोग सर्वाधिक कुशल तरीके से करती है।

(२) किन-किन वस्तुओं का उत्पादन किया जाये — समाजवादी अर्थव्यवस्था इस समस्या का अधिक अच्छा हल प्रस्तुत करती है कि किन-किन वस्तुओं का उत्पादन किया जाए और कितनी-कितनी मात्रा में? यह व्यवस्था लाभ की प्रेरणा तथा प्राइवेट व्यक्तियों के आत्महित को स्वीकार नहीं करती। अतः यह इस बात के लिये स्वतन्त्र होती है कि सरकार द्वारा अधिकृत उत्पादन के भौतिक साधनों का प्रयोग ऐसी वस्तुओं तथा सेवाओं को उत्पन्न करने में करे जो कि वास्तव में जनता के लिए उपयोगी हों। उत्पादन केवल समर्थ माँग (effective demand) से ही प्रभावित नहीं होता, अपितु लोगों की वास्तविक आवश्यकताओं के अनुमान से प्रभावित होता है। अनेक वस्तुएँ, जिनका उपयोग स्वास्थ्य तथा कुशलता की दृष्टि से आवश्यक समझा जाता है, निशुल्क अथवा लागत से भी कम मूल्य पर प्रदान की जाती है।

(३) चक्रीय उतार-चढ़ावों पर रोक—समाजवादी अर्थव्यवस्था व्यावसायिक क्रियाओं में उत्पन्न होने वाले चक्रीय उतार-चढ़ावों (cyclical fluctuations) को रोकती है जिससे अर्थ-व्यवस्था का संचालन होता रहता है। एक अयोजनाबद्ध अर्थव्यवस्था (planned economy) में, सभी प्रकार की बेरोजगारी समाप्त कर दी जाती है, व्यावसायिक उतार-चढ़ाव रोक दिये जाते हैं और स्थिरता बनाये रखी जाती है। एक पिछड़े देश में, तीव्र बेरोजगारी तथा अपूर्ण-रोजगार

(under employment) को समाजवादी नियोजन द्वारा दूर कर दिया जाता है और अर्थव्यवस्था को इस योग्य बना दिया जाता है कि वह आर्थिक विकास के उच्च स्तर की ओर तीव्र एवं सतत गति से बढ़ सके।

(४) तुलनात्मक समानता का लाभ—समाजवादी अर्थव्यवस्था आय में तुलनात्मक समानता उत्पन्न करती है और शिक्षा तथा व्यवसाय के मामले में सभी को समान अवसर प्रदान करती है।

(५) आर्थिक स्वाधीनता के लाभ—समाजवादी अर्थव्यवस्था आर्थिक स्वाधीनता के लाभों के विषय में भी आश्वस्त कर सकती है। विशेष रूप से उपभोक्ताओं की स्वाधीनता और व्यवसाय या धन्ये का चुनाव करने की स्वाधीनता।

### समाजवाद के दोष (Defects or Demerits of Socialism)

(१) लागत की गणना के समुचित आधार का अभाव—समाजवादी अर्थव्यवस्था के विरुद्ध एक महत्वपूर्ण तर्क यह दिया जाता है कि इसमें लागत की गणना (cost calculation) का कोई समुचित आधार उपलब्ध नहीं होना, और ऐसे आधार के अभाव में अर्थव्यवस्था न तो कुशलता के साथ कार्य कर सकती है और न साधनों का सर्वोत्तम सम्भव तरीके से बँटवारा ही कर सकती है। यह आलोचना सर्वप्रथम खोन माइसस द्वारा की गई थी और इस सबी की दूसरी व तीसरी दशाब्दि में इस पर भारी विवाद छिड़ गया। जॉर्ज हेम, बॉन हेयक, रोबिन्स, ओस्कर लॉज, टेलर, मोरिस डोब, डिकिन्सन तथा ऐसे ही अन्य अनेक सुप्रसिद्ध लेखक इस विवाद में सम्मिलित हो गये। इस आलोचना का शार इस प्रकार है —

- (क) समाजवादी अर्थव्यवस्था में उत्पादन (factors of production) मुख्यतः और पूर्णतः सरकार के हाथ में होते हैं अतः उनका कोई मूल्य नहीं होता।
- (ख) उत्पादन सेवाओं (factor services) का स्वतंत्र मूल्य-निर्धारण न होने के कारण, किन्हीं वस्तु की उत्पादन लागत का हिस्सा नहीं लगाया जा सकता।
- (ग) अतः यह निश्चय करना बठिन हो जाता है कि किन वस्तुओं का उत्पादन किया जाए और कितनी मात्रा में किया जाए, और जो बात इससे भी बुरी है कि वह यह कि विभिन्न वस्तुओं व सेवाओं के उत्पादन में साधनों का बँटवारा करना असम्भव होता है।

समाजवादी अर्थव्यवस्थाओं के आलोचक जहाँ वस्तु की लागत की युक्तिरूपत गणना (rational calculation) को असम्भव बताते हैं, वहाँ समाजवाद के समर्थकों ने न केवल इस बात को सिद्ध करने का प्रयास किया है कि लागत-गणना संभव है, अपितु यह भी कहा है कि उत्पादन सेवाओं का समाजवादी मूल्य-निर्धारण तथा साधनों का बँटवारा अपेक्षाकृत श्रेष्ठ होता है।

(२) आर्थिक व्यवस्था में नीकरशाही का बोलबाला (bureaucratic running of the economic system)—समाजवादी अर्थव्यवस्था की दूसरी महत्वपूर्ण आलोचना यह की जाती है कि इसके अन्तर्गत जीवन पद्धति का संचालन नीकरशाही व्यवस्था (bureaucratic system) द्वारा किया जाता है। यह कहा जाता है कि व्यावसायिक इनाई के संचालन में नीकरशाही व्यवस्था सामान्यतः अकुशल होती है क्योंकि—

- (क) नीकरशाही अधिकारी इस कार्य में इतनी रुचि नहीं लेते जितनी कि प्राइवेट निगम के कर्मचारी लेते हैं।
- (ख) उनकी पदोन्नति (promotion) सामान्यतः वरिष्ठता (seniority) पर ही आधारित होती है, केवल कार्य-कुशलता पर नहीं।
- (ग) जनता की आलोचना के भय से वे बड़े जोखिमपूर्ण कार्य करने को तत्पर नहीं होते, और इसी कारण मोड़ी-सी सफलता से ही सन्तुष्ट रहते हैं।
- (घ) वे नित्यचर्या (routine) तथा सालफ़ीताशाही (red tapism) के अधीन कार्य करते हैं।

(४) ऐसे व्यवसायों में उन्हें कोई सफलता नहीं मिल सकती जहाँ पर कि शीघ्र निर्णय किये जाने तथा सहस्री नीतियाँ अपनाये जाने की आवश्यकता हो।

इस प्रकार, सरकारी उद्यमों का संचालन कुशलता के साथ नहीं किया जा सकता। अतः समाजवादी अर्थव्यवस्था एक अकुशल तथा घीभी गति वाली व्यवस्था है।

(३) सरकार के हाथों में राजनैतिक व आर्थिक-सत्ता का केन्द्रीयकरण (concentration of political and economic power in the government)—समाजवादी अर्थव्यवस्था राजनैतिक व आर्थिक शक्ति को सरकार के हाथों में केन्द्रित करती है। उत्पादन के भौतिक साधनों के सरकारी स्वामित्व में और आर्थिक क्रियाओं के सरकारी निदेशन एवं नियन्त्रण व्यक्ति पर राज्य की शक्ति में वृद्धि होती है। राज्य मनुष्यों तथा साधनों को विशेष स्रोतों में लगाने के लिए निर्देश देता है और इस सम्बन्ध में इसकी सत्ता निरपेक्ष (absolute) होती है। उद्योगोत्पादों की चुनाव की स्वाधीनता तथा धन्यो का चुनाव करने की स्वाधीनता का केन्द्रीय नियोजन के साथ बने रहना कठिन हो जाता है। यह कहा जाता है कि जब उद्यमों की स्वाधीनता चली जाती है, तो व्यवसाय अथवा धन्यो का स्वतन्त्र रूप से चुनाव करने की स्वाधीनता स्वयं ही समाप्त हो जाती है। इसके अन्तर्गत श्रमियों को कुछ निश्चित काम सौंप दिये जाते हैं और नियोजन करने वाली सत्ता की अनुमति के बिना वे इनमें कोई परिवर्तन नहीं कर सकते। अनेक ऐसे लोग जो समाजवादी अर्थव्यवस्था में सहानुभूति रखते हैं, अब एक ऐसी पद्धति के निर्माण की आवश्यकता को समझने लगे हैं जो कि केन्द्रीय नियोजन के साथ ही साथ काफी मात्रा में व्यक्तिगत स्वाधीनता की भी गारन्टी दे। समाजवादी अर्थव्यवस्था में, एक व्यक्ति द्वारा दूसरे व्यक्तियों का शोषण करने पर तो रोक लगाई जाती है परन्तु राज्य द्वारा किये जाने वाले व्यक्ति के शोषण (exploitation) को रोकना सम्भवतः कठिन होता है। इसका कारण यह है कि राज्य एकमात्र नियोक्ता अथवा मालिक (employer) होता है और उससे असहयोग करने अथवा उसके विरोध करने का अर्थ होता है, धुंधो मरना। राज्य के प्रति आज्ञाकारी बने रहना जोरित रहने की एक अनिवार्य शर्त होती है। समाजवाद का सबसे बड़ा दोष सम्भवतः यही है कि राज्य के हाथों में आर्थिक एवं राजनैतिक शक्ति का केन्द्रीयकरण हो जाने के कारण व्यक्ति की स्वाधीनता एवं स्वतन्त्रता दोनों नष्ट हो जाती है।

यह कहा जा सकता है कि ऊपर जिन दोषों का उल्लेख किया गया है, वे सत्तावादी कम्युनिस्ट पद्धति (Authoritarian Communist System) के दोष हैं, लोकतन्त्रीय समाजवादी पद्धति के नहीं। परन्तु समाजवाद के आलोचकों का कहना है कि लोकतन्त्रीय समाजवाद तथा साम्यवाद (कम्युनिज्म) में अन्तर केवल मात्रा का है और यह कि इस बात की पूरी सम्भावना होती है कि लोकतन्त्रीय समाजवाद ही शर्न-शर्न सत्तावादी समाजवाद बन जाता है।

**समाजवादी अर्थव्यवस्था में सरकार का योग (Role of Government in a Socialist Economy)**

समाजवादी अर्थव्यवस्था में सरकार के योगदान पर विचार करना बड़ा कठिन है। इसका कारण यह है कि समाजवाद की अनेक किस्में होती हैं। परन्तु यहाँ हम, पहले के समान ही केवल लोकतन्त्रीय समाजवाद पर ही विचार करेंगे। इस पद्धति के अन्तर्गत, व्यक्ति को उपभोग तथा धन्यो का चुनाव करने की स्वाधीनता प्राप्त होती है और उसकी इच्छा पूर्ति के लिए केन्द्रीय सत्ता काफी बड़ा कार्य-क्षेत्र उसके लिए खुला जोड़ देती है।

सरकार उत्पादन के सभी प्रमुख तथा सामारिक महत्त्व के भौतिक साधनों पर अपना अधिकार रखती है और उनका संचालन करती है। यह उनका प्रबन्ध कुछ विभिन्न विभागों अथवा मन्त्रालयों द्वारा कर सकती है। इसके अतिरिक्त, इन सभी उद्योगों का नियन्त्रण एक ऐसी केन्द्रीय योजना के द्वारा होता है जिसके उद्देश्य, प्राथमिकताएँ (priorities) तथा लक्ष्य (targets) सुनिश्चित होते हैं। यह आशा की जाती है कि इन उद्योगों का उत्पादन स्वतन्त्र व्यवस्था वाले ऐसे ही उद्योगों के उत्पादन से अधिक श्रेष्ठ होगा। इसका कारण यह है कि सरकारी क्षेत्र में व्यावसायिक उत्तार-चढ़ावों की संभावना नहीं रहती और बड़ी मात्रा में आवर्ती बेरोजगारी की बुराई दूर हो जाती है।

सरकार उन ही उद्योगों का नियन्त्रण करती है जो कि समाज की आवश्यकताओं को सन्तुष्ट करते हैं, विशेष रूप से अस्त्र-शस्त्रों से सम्बन्धित उद्योग । चूँकि केन्द्रीय सत्ता अस्त्र-शस्त्रों का उत्पादन करने वाले सभी उद्योगों पर प्रत्यक्ष रूप से नियन्त्रण लागू कर सकती है, अतः इस सम्बन्ध में समाजवादी अर्थव्यवस्था की स्पष्टता का दावा किया जा सकता है । परन्तु ऊपर उल्लेख किये गये इन दोनों ही मामलों में, प्रतियोगिता के अभाव के कारण यह हो सकता है कि समाजवादी अर्थव्यवस्था में उत्पादन की तकनीकों एवं समर्थन की प्रगति अवरुद्ध हो जाए ।

सरकार अपने पास न केवल उत्पादन के भौतिक साधन ही रखती है, वृत्तिक वितरण एवं विनिमय के स्रोत भी अपने अधिकार में रखती है । बैंकिंग तथा बीमे की व्यवस्था, परिवहन व संचार व्यवस्थाएँ, देशी तथा विदेशी व्यापार व वाणिज्य आदि सब सरकार के ही अधिकार में होते हैं । इस प्रकार, आर्थिक क्षेत्र में सरकार को व्यापक शक्तियाँ प्राप्त होती हैं ।

सरकार छोटी-छोटी व्यावसायिक इकाइयों, विशेष रूप से कृषि सम्बन्धित इकाइयों, के स्वतन्त्र संचालन की अनुमति दे देती है । परन्तु इनसे सरकारी नीति के अनुसार ही चलने की अपेक्षा की जाती है । इन इकाइयों को प्रत्यक्ष अथवा परोक्ष रूप से केन्द्रीय निर्देशन के अन्तर्गत लाया जाता है । ये इकाइयाँ बैंकों, परिवहन व संचार सेवाओं तथा सरकार द्वारा अधिकृत उत्पादन एवं वितरण से सम्बन्धित अन्य एजेंसियों का उपयोग करती हैं ।

समाजवादी अर्थव्यवस्था के समक्ष वास्तविक समस्या यह होती है कि उपभोक्ताओं की इच्छाओं का पता कैसे लगाया जाए ? केन्द्रीय सत्ता उत्पादन की योजना बनाती है, उसे करोड़ों व्यक्तियों की करोड़ों आवश्यकताओं में सम्बन्धित करती है । सिद्धान्त के रूप में तो ऐसा करना सम्भव हो सकता है, परन्तु व्यवहार में, जैसा कि वान हेयकने कहा है, इस समस्या को सन्तोषजनक रीति से हल करना असम्भव है । इसके अतिरिक्त, आशा यही की जाती है कि केन्द्रीय नियोजन करने वाली सत्ता उपभोक्ताओं की आवश्यकताओं के मुताबिक अर्थव्यवस्था के विकास की ही अधिक महत्व प्रदान करेगी । जहाँ तक अर्थव्यवस्था के विकास तथा उपभोक्ताओं की आवश्यकताओं की सन्तुष्टि के लिए किये जाने वाले उत्पादन में कोई संघर्ष अथवा विरोध उत्पन्न नहीं होता है, वहाँ तक तो केन्द्रीय सत्ता उत्पादन का निर्देशन इस प्रकार करती है कि उपभोक्ताओं की आवश्यकताओं की पूर्ति हो सके और लोगों को धन्य के चुनाव की स्वाधीनता भी प्राप्त हो सके । परन्तु यदि इन दोनों उद्देश्यों के बीच ताल मेल बनाये रखने में कोई बाधा आ खड़ी होती है, अथवा विकास योजनाओं को लागू करने में कठिनाइयाँ उत्पन्न हो जाती हैं, तो केन्द्रीय सत्ता उपभोक्ताओं की तरजीही (consumer's preferences) अथवा उनके धन्य अथवा व्यवसाय की स्वाधीनता की बलि चढ़ाने में कोई संकोच नहीं करती ।

समाजवादी अर्थव्यवस्था में, केन्द्रीय सत्ता (central authority) कुछ ऐसे सशोधन लागू कर सकती है जो कि अन्ततः उत्पादन में कुशलता उत्पन्न कर सकते हैं । उदाहरण के लिए, सरकार एक समान विस्म की सामूहिक सत्ता का स्थान भिन्न-भिन्न प्रकार की सामूहिक सत्ता को दे सकता है । यह हो सकता है कि कुछ उद्योग नगरपालिकाओं द्वारा अधिकृत एवं संचालित हों, कुछ अन्य स्थानीय राजनैतिक निकायों द्वारा, कुछ सहकारी संस्थाओं तथा कुछ श्रमिक संघों (trade unions) द्वारा संचालित किये जायें । परन्तु यहाँ भी केन्द्रीय निर्देशन अवश्य लागू करना होगा ताकि विभिन्न प्रकार की सत्ता के बीच आवश्यक ताल-मेल बनाये रखा जा सके । एक अन्य सम्भावना यह हो सकती है कि केन्द्रीय निर्देशन (central direction) का विवेकीकरण कर दिया जाए और वह इन मानों में कि केन्द्रीय सत्ता स्वयं को सामान्य निर्देश देने तक ही सीमित रहे और जिन्हीं भी योजनाओं का व्यावहारिक क्रियान्वयन (practical implementation) प्रादेशिक अथवा क्षेत्रीय निकायों पर छोड़ दे । इसके भी अलावा एक तरीका यह हो सकता है कि उद्योगों पर सरकारी स्वामित्व तो बनाये रखा जाए परन्तु उनमें परस्पर सम्न्वय अथवा ताल-मेल (coordination) की बात प्रतियोगिता पर छोड़ दी जाए । इन सभी विवरणों को अपनाने का उद्देश्य यही है कि उत्पादन की क्षमता में वृद्धि की जाए और उपभोग तथा धन्य के चुनाव की व्यक्तिगत स्वाधीनता को बनाये रखा जाये ।

अतः समाजवादी अर्थव्यवस्था में, आर्थिक क्रियाओं के क्षेत्र में सरकार ही सर्वोत्तम होता है। बाजार अर्थव्यवस्था (market economy) का इसमें कतई अस्तित्व नहीं होता, और यदि होता भी है तो उसका योगदान बहुत कम होता है। यह सरकार ही होती है जो कि नियन्त्रण तथा निर्देशन के द्वारा इस समस्या को सुलझाने में अर्थव्यवस्था की सहायता करती है कि "किन-किन वस्तुओं का उत्पादन किया जाए, कैसे उत्पादन किया जाये और उनका वितरण किस प्रकार किया जाए?"

### परिशिष्ट (Appendix)

पूँजीवादी तथा समाजवादी अर्थव्यवस्थाओं में आर्थिक गणना<sup>22</sup> (Economic Calculation in Capitalist and Socialist Economies)

समुहवादी अथवा समाजवादी अर्थव्यवस्था (collective and socialist economy) में युक्तिसंगत आर्थिक गणना सम्भव है या नहीं—इस सम्बन्ध में प्रसिद्ध विवाद सर्वप्रथम लुडविग वॉन माइसेस (Ludwig Von Mises) ने उठाया था। माइसेस, हेम, हेयक, तथा रोबिन्स जैसे लेखकों ने जहाँ यह तर्क दिया कि समाजवादी अर्थव्यवस्था में, सागत तथा कीमतों की समुचित रूप से गणना करना या तो अमम्भव है अथवा कम से कम कठिन अवश्य है, वहाँ टेलर, लेन्ज, मीरिज डॉब, डबिन, पीगू तथा ऐसे ही अन्य लेखकों ने यह तर्क प्रस्तुत किया कि समाजवादी अर्थव्यवस्था के अन्तर्गत सागत की गणना तथा मूल्य निर्धारण की एक कुशल व्यवस्था की स्थापना सम्भव है और वस्तु-स्थिति यह है कि समाजवादी अर्थव्यवस्था इस सम्बन्ध में पूँजीवादी अर्थव्यवस्था से अधिक श्रेष्ठ सिद्ध होगी।

### युक्तिसंगत आर्थिक गणना क्या है ?

(What is Rational Economic Calculation ?)

कोई भी अर्थव्यवस्था, चाहे वह पूँजीवादी हो या समाजवादी, प्रत्येक के सामने एक ही लक्ष्य होता है, और वह यह कि धन, पूँजी तथा प्राकृतिक साधनों के रूप में न्यूनतम लागत लगाकर अधिकतम उत्पादन किया जाए। यह प्रश्न उस समय उत्पन्न नहीं होता जबकि साधन असीमित मात्रा में प्राप्त होते, क्योंकि उस स्थिति में उन्हें किसी भी रीति में मिलाकर ऐसी वस्तुओं तथा सेवाओं के उत्पादन में लगाया जा सकता है जिनकी समाज को आवश्यकता हो। परन्तु जूँ कि सभी देशों में सभी वस्तुओं के अन्तर्गत सभी मानवीय प्रयत्नों पर अल्पता-नियम (law of scarcity) लागू होता है, अतः यह आवश्यक है विभिन्न वस्तुओं तथा सेवाओं के बीच साधनों के युक्तिसंगत बँटवारे का कोई ऐसा तरीका खोजा जाए जिससे कि उत्पादन का सगठन व प्रबन्ध समाज के सर्वोत्तम हितों के अनुसार किया जा सके और धन, पूँजी तथा प्राकृतिक साधनों के रूप में वस्तु की लागत यथासम्भव कम की जा सके। वॉन माइसेस का कहना है कि समाजवादी अर्थव्यवस्था (market economy) की परिधि में नहीं आते। जूँ कि उत्पादन के साधन अथवा उत्पादन-पदार्थ सरकार के स्वामित्व में होते हैं और कभी भी उनके विनिमय की नीरत नहीं आती अतः उनके द्राव्यिक मूल्य का पता लगाना असम्भव होता है। इस स्थिति में, द्रव्य के रूप में लागतों की गणना करना सम्भव नहीं होता है और लागतगणना की अर्थव्यवस्था न तो कुशल बन सकती है और न वास्तविक।<sup>23</sup> अतः प्रश्न यह उपस्थित होता है कि जब सागत का हिसाब लगाना ही संभव नहीं है तो उत्पादन के उपादानों को किस प्रकार प्रभावपूर्ण रीति में मिलाया जा सकता है ?

22. जान इस विषय से सम्बन्धित अनेक पुस्तकों तथा लेखों की सहायता से सकते हैं। जिनमें निम्नलिखित मुख्य हैं

"Collectivist Economic Planning" edited by Von Hayek, containing articles by Von Mises, George Halm, Robbins, Hayek and others "On the Economic Theory of Socialism" edited by Lippincott with articles by Fred Taylor and Oscar Lange; "Economic Calculation in the Socialist State" by T J B Hoff, Particularly Chapters 4, 6, 11, 12 and 14 and Appendix B and C, "On Economic Theory and Socialism" by Maurice Dobb; and "Socialism Vs Capitalism" by A.C Pigou There is a good summary of the Controversy in "Applied Economics" by Phelps Brown.

23. Von Mises article reprinted in "Collectivist Economic Planning" edited by Hayek pp. 92, 95,—106.

लागत सम्बन्धी विवाद का मुण-दोष विवेचन करने के लिए यह आवश्यक है कि मूल्य-पद्धति के लाभों को समझा जाए और इस बात पर विचार किया जाए कि लागत-गणना के लिए तथा साधनों के युक्तिसंगत बँटवारे के लिए मूल्य-पद्धति कितनी आवश्यक है।

पूँजीवादी अर्थव्यवस्था में लागत-गणना (Cost Calculation in a Capitalist Economy)

स्वतन्त्र अर्थव्यवस्था के अन्तर्गत, मूल्य-व्यवस्था (price mechanism) जिसमें हजारों व लाखों कीमतें सम्मिलित होती हैं—देश में साधनों के बँटवारे तथा उनमें समन्वय बनाये रखने की दिशा में महत्वपूर्ण कार्य सम्पन्न करती है। उत्पादन के विभिन्न क्षेत्रों में भूमि, धन, पूँजी तथा संगठन का वितरण कीमतों (prices) के मार्ग-दर्शन के अनुसार ही सम्पन्न होता है। यह माना जाता है कि प्रत्येक जमींदार अपनी भूमि का अधिक से अधिक किराया प्राप्त करने का प्रयत्न करता है, प्रत्येक श्रमिक अधिक से अधिक मजदूरी प्राप्त करने का प्रयास करता है, प्रत्येक पूँजीपति अपनी पूँजी पर उच्चतम दर से व्याज या प्रतिफल प्राप्त करने के लिए प्रयत्नशील रहेगा और प्रत्येक उद्यमकर्ता या साहसी का उद्देश्य यह होता है कि अपने लाभों को अधिकतम करे। चूँकि इनमें प्रत्येक का उद्देश्य यह होता है कि अपने लाभों को अधिकतम भाग प्राप्त करे, अतः इस कार्य के लिए वह युक्तिवाद अथवा तर्कवाद (rationality) के आदर्श का अनुसरण करता है। इस प्रकार उत्पादन का प्रत्येक साधन ऐसे स्थान पर लगाया जाता है जहाँ कि वह अधिकतम समर्थ माँग (effective demand) की पूर्ति कर सके और अधिकतम संभव मूल्य प्रदान कर सके। जब यह अधिकतम संभव मूल्य प्राप्त कर लेता है तो फिर इसमें अन्य उद्योगों या धन्यो या क्षेत्रों की ओर हटने की प्रवृत्ति नहीं पाई जाती, अर्थात् यह पूर्ण सन्तुलन की स्थिति में होता है। इसी प्रकार जब उत्पादन के उत्पादनों की सभी इकाइयाँ (units) बिम्ब्रियम (brium) की स्थिति में हैं। इस प्रकार, उपभोक्ता अपने लक्ष्य को नहीं छोड़ता है कि वे सन्तुलन (equilibrium) की स्थिति में हैं।

माँग पक्ष की ओर प्रत्येक उपभोक्ता को यह स्वाधीनता प्राप्त होती है कि वह कोई भी वस्तु वहाँ से भा खरीद और इस प्रकार वह समसीमान्त तुष्टिगुण या समसीमान्त उपयोगिता के सिद्धान्त (Principle of Equi-marginal Utility) के अनुसार अपने कल्याण में अधिकतम वृद्धि करने का प्रयत्न करता है अर्थात् वह विभिन्न वस्तुएँ इस प्रकार खरीदता है कि वस्तुओं की सभी इकाइयों का सीमान्त तुष्टिगुण (marginal utility) बराबर या लगभग बराबर होता है। इस स्थिति में, वह किसी वस्तु की एक और इकाई खरीदकर अपने कुल तुष्टिगुण में वृद्धि नहीं कर सकता। इस प्रकार, उपभोक्ता जब अधिकतम सन्तुष्टि प्राप्त करता है तो वह सन्तुलन की स्थिति में होता है।

इस तरह न्य-पक्ष का निर्देशन माँग के नियम (law of demand) द्वारा और विक्रय-पक्ष का सभरण के नियम (law of supply) द्वारा होता है। जब माँग और सभरण बराबर होते हैं तो वह सन्तुलन (equilibrium) की स्थिति होती है और यदि माँग या सभरण की मात्रा में जरा सी भी घट-बढ़ होती है तो कीमत या तो ऊपर की ओर जान लगती है (जब माँग सभरण से अधिक होती है) या नीचे की ओर (जब सभरण माँग से अधिक होता है) और अन्त में वह असन्तुलन (disequilibrium) में आ जाता है। इस प्रकार पूँजीवादी अर्थव्यवस्था में युक्तिवाद अथवा तर्कवाद की नैतिकता (ethic of rationality) माँग और सभरण की शक्तियों के बीच सन्तुलन स्थापित करने का रूप ले लेती है।

अतः स्वतन्त्र अर्थव्यवस्था (free economy) प्रत्येक व्यक्ति को पूर्णतया आत्म-हित (self-interest) के अनुसार कार्य करने का अधिकार देती है और उसे इस बात की छूट भी देती है कि वह पूँजीवादी पद्धति के दाँच के अन्तर्गत रहते हुए धन तथा उत्पादन के अन्य साधनों के अधिकतम मूल्य की तकसगन प्राप्ति के लिए अपने गुणा तथा अपनी योग्यताओं को सर्वोत्तम रीति से किसी भी उद्यम अथवा काम में लगाये। इसमें जार व्यक्तिगत हित, व्यक्तिगत स्वाधीनता तथा व्यक्तिगत लाभों पर दिया जाता है, और यहाँ तर्कवाद या युक्तिवाद मन की वह शक्ति होती है जो व्यक्ति के अपने हित की पूर्ति में सहायता करती है।

इस प्रकार, मूल्य व्यवस्था (price mechanism), जो कि स्वयं ही माँग और सभरण की स्वतन्त्र बाजारी शक्तियों की उपज होती है, आर्थिक क्रिया के प्रत्येक पहलू को प्रभावित करती है और अन्य साधनों के सर्वाधिक कुशल वंटवारे में सहायक होती है ।

उत्पादकों तथा उपभोक्ताओं को अधिकतम स्याधीनता प्रदान करके मूल्य व्यवस्था इस बात की व्यवस्था करता है कि -

- (क) कौन-कौन सी वस्तुएँ कितनी-कितनी मात्रा में उत्पन्न की जाएँ ?
- (ख) उन वस्तुओं के उत्पादन के लिये अनेक दुर्लभ उपादानों (scarce factors) को किस प्रकार मिलाया जाये, और
- (ग) इन वस्तुओं का लोगों के बीच वितरण किस प्रकार किया जाये ?

**समुचित मूल्य व्यवस्था का आवश्यक बशाएँ** (Essential condition for proper pricing)—मूल्य व्यवस्था, जो कि "आर्थिक रंगमंच पर रामराम निर्देशक" का कार्य करती है, के सरल एवं संचालन के लिए यह जरूरी है कि कुछ आवश्यक शर्तों की पूर्ति की जाये । एक, ऐसी मौद्रिक इकाई (monetary unit) होनी चाहिये जिसके द्वारा कीमतें व्यक्त की जा सकें और जो सीमान्त तुष्टिगुण (marginal utility) तथा सीमान्त तुष्टिहीनता (marginal disutility) में तुलना कर सके । इसके अनिर्दिष्ट, द्रव्य की श्रम-शक्ति में तुलनात्मक स्थिरता रहनी चाहिये । दूसरे, वस्तुओं एवं उत्पादन के उपादानों का बाजार स्वतन्त्र होना चाहिये, ताकि वस्तुओं एवं उपादान सेवाओं (factor services) की कीमतें वास्तव में माँग और सभरण की शक्तियों को प्रभावित कर सकें । बिना स्वतन्त्र बाजार के, स्वतन्त्र मूल्य-व्यवस्था की स्थापना असम्भव है । तीसरे, व्यक्ति को इस बात की स्वतन्त्रता होनी चाहिये कि वह वस्तुओं की किस प्रकार तथा कौटि का अपनी पसन्द के अनुसार चुनाव कर सके । उधर उत्पादकों को भी इस बात की छूट होनी चाहिये कि वे उन वस्तुओं का उत्पादन कर सकें जिन्हें कि उपभोक्ता चाहते हैं । अतः ये, व्यक्तियों को इस बात की स्वतन्त्रता होती चाहिये कि वे अपने लिये व्ययगाय या धन्य का चुनाव कर सकें, अर्थात् जो कार्य वे करना चाहे, कर सकें ।

मूल्य-पद्धति समुचित रूप से तभी कार्य कर सकती है जबकि उपर्युक्त परिस्थितियाँ विद्यमान हों । यह माना जाता है कि स्वतन्त्र पूँजीवादी अर्थव्यवस्था में ये बशाएँ बड़ी मात्रा में विद्यमान होती हैं जिनके परिणामस्वरूप उत्पादन-सागत की समुचित रूप से गणना करना सम्भव होता है । समुचित लागत गणना के द्वारा, उपयोगों के बीच साधनों का वितरण किया जा सकता है और उक्त उपयोग सर्वाधिक युक्तिगत तरीके से किया जा सकता है ।

**समाजवादी अर्थव्यवस्था में लागत-गणना (Cost Calculation in a Socialist Economy) :**

जैसा कि पहले बताया जा चुका है, समाजवादी अर्थव्यवस्था का लक्ष्य भी वही होता है जो कि स्वतन्त्र अर्थव्यवस्था का होता है, अर्थात् श्रम, पूँजी तथा अन्य प्राकृतिक साधनों के रूप में न्यूनतम लागत लगाकर अधिकतम उत्पादन प्राप्त करना । पूँजीवादी अर्थव्यवस्था में, मूल्य-पद्धति तथा स्वतन्त्र बाजारी शक्तियाँ यह सिद्ध करती हैं कि उत्पादन का सगठन तथा प्रबन्ध रामाय के सर्वाधिक हितों के अनुसार किया जाता है और श्रम व पूँजी के रूप में वस्तु की लागतें न्यूनतम सम्भव होती हैं । वॉन माइसेन ने समाजवाद तथा आयोजनावाद अथवा समूहवादी अर्थव्यवस्था की सामान्य आलोचना यह कहकर की है कि ऐसी अर्थव्यवस्थाओं में जहाँ कोई मूल्य-पद्धति विद्यमान नहीं होती, अतः उसके अभाव में, साधनों का समुचित एवं युक्तिगत वितरण सम्भव नहीं है । माइसेन का विचार था कि श्रम को छोड़कर, अन्य सभी उपादान जहाँ सरकार के अधिकार में होते हैं अतः उनके लिये वास्तव में कोई मूल्य अदा नहीं किया जाता । उनकी कोई कीमत ही नहीं होती । यदि उत्पादन के उपादानों (factor of production) की ही कोई कीमत नहीं होगी, तो उनसे उत्पन्न वस्तुओं की भी कोई कीमत नहीं होगी, क्योंकि वस्तुओं की कीमतें उत्पादन की लागतों पर निर्भर होती हैं और उत्पादन-लागतें स्वयं उत्पादन के उपादानों की कीमतों पर निर्भर होती हैं ।

समाजवादी अर्थव्यवस्था में, वास्तविक समस्या यह होती है कि इसमें ऐसा कोई युक्ति-गत तरीका नहीं होता जिसके द्वारा विभिन्न वैकल्पिक उपयोगों में लगाये जाने वाले उत्पादन के

उपादानों की सापेक्षिक उत्पादन-क्षमताओं की गणना की जा सके और इस बात का पता लगाया जा सके कि कोई विशिष्ट उपादान अपने अनेक सम्भावित वैकल्पिक उपयोगों के बीच सर्वोत्तम उपयोग में लगा है या नहीं। इस बात का पता लगाने के लिए, कि उत्पादन के किसी उपादान की कोई विशिष्ट इकाई सर्वोत्तम सम्भव उपयोग में लगाई गई है या नहीं, तीन प्रश्नों का उत्तर देना होगा —

- (१) समाज की किसी अधिक जरूरी आवश्यकता को पूरा करने के लिए उपादान की किसी इकाई को क्या अन्य वही श्रेष्ठतर उपयोग में लगाया जा सकता है ?
- (२) इस इकाई के स्थान पर अन्य कोई इकाई लगाकर क्या उत्पादन-सागत में कमी की जा सकती है ?
- (३) क्या किसी इकाई के एक विशेष उपयोग से प्राप्त होने वाला प्रतिफल उसके अन्य किसी सम्भावित उपयोग में मिलने वाले प्रतिफल से अधिक है ?

समाजवादी समाज में, चूंकि कोई युक्तिपूरक मूल्य-व्यवस्था विद्यमान नहीं होती, अतः अन्य कोई ऐसा तरीका नहीं है जिसके द्वारा इन तीनों प्रश्नों का सही उत्तर दिया जा सके। स्वतन्त्र अर्थव्यवस्था में, मांग और मरभरण की शक्तियों द्वारा ही कीमतों का निर्धारण होता है। ये कीमतें ही जो कि उपभोक्ताओं तथा उत्पादकों की पसन्दों से प्रभावित होती हैं, स्पष्ट रूप से इस बात की सूचक होती हैं कि यदि उत्पादन के उपादान की कोई इकाई अधिक जरूरी आवश्यकता को पूरा करने के लिए अन्य वही अधिक श्रेष्ठतर उपयोग में लगाई जा सकती है तो समझ लीजिए कि इस व्यवस्था में ऐसा पहले ही हो चुका है, यदि उत्पादन-सागत कम करने के लिए किसी इकाई का स्थान अन्य उपादान ले सकता है, तो समझ लीजिए कि प्रतिस्पर्धा उत्पादकों द्वारा ऐसी प्रतिस्थापना (substitution) पहले ही की जा चुकी है, और अन्त में, यदि किसी विशेष उपयोग से प्राप्त होने वाले प्रतिफल अन्य सम्भावित उपयोग में मिलने वाले प्रतिफल से अधिक हैं, तो समझ लीजिए कि ऐसी सम्भावना का उपयोग पहले ही किया जा चुका है। यह स्थिति उस स्वतन्त्र पूँजीवादी उद्यम समाजवादी अर्थव्यवस्था में, जहाँ कि उत्पादन के उपादानों पर सामूहिक अधिकार होता है, ऐसी कोई विधि नहीं है जिसके द्वारा इन तीनों प्रश्नों के समुचित उत्तर दिये जा सकें। क्या उत्पादन निश्चय उस योजना आयोग की पसन्दगी और नापसन्दगी पर निर्भर होता है जो कि विभिन्न वस्तुओं व सेवाओं के उत्पादन में साधनों का वितरण करता है। उपभोक्ताओं को वे वस्तुएँ स्वीकार करनी होती हैं जो कि उन्हें अधिकारियों द्वारा प्रदान की जाती हैं, और उनके लिए वे कीमतें दनी पड़ती हैं जो सरकार द्वारा निश्चय की जाती हैं। यह स्थिति बड़ी अयुक्तिमत् (irrational) है क्योंकि प्रतियोगिता एवं कीमत के अभाव में, न तो उत्पादन-सागत करने की ही प्रेरणा प्राप्त होती है और न उत्पादन के प्रतिस्पर्ध में परिवर्तन का ही प्रोत्साहन मिलता है। यह आरोप लगाया जाता है कि समाजवादी अर्थव्यवस्था में उत्पादन की प्रवृत्ति तथा कीमतों दोनों में ही युक्तिवाद अथवा तर्कवाद का अभाव होता है।

रॉबिन्स तथा हेयक का दावा है कि समाजवादी अर्थव्यवस्था में भी, यदि योजना बनाने वालों को लाखों वस्तुओं और सेवाओं की कीमतों का ज्ञान हो तो वे भी समुचित रूप में अनुपात, समस्या सैद्धान्तिक नहीं है, अपितु व्यावहारिक है क्योंकि एक माथ ही लाखों कीमतों के समीकरणों (equations) को हल करना बड़ा बठिन है।

समस्या के विभिन्न हल (Different Solutions to the Problem)

एच० डी० डिक्किनसन, जिन्होंने कि वॉन माइसेग की चुनौती स्वीकार की थी, माइसेग के विचार के सैद्धान्तिक आधार को भी स्वीकार किया। उसने इस बात से सहमति प्रकट की कि केवल बाजार ही मूल्य-निर्धारण की वह पद्धति प्रदान कर सकता है जिस पर कि आर्थिक गणना निर्भर होती है। परन्तु डिक्किनसन ने भी कहा कि समाजवादी अर्थव्यवस्था में भी बाजार का अस्तित्व



अपेक्षाकृत थोड़ी आय वाले व्यक्तियों की तुलना में उच्चतर आय वाले व्यक्तियों को ऊँची दरों से कर अदा करने चाहिए। इसके अतिरिक्त, आरोही करों ने इस कारण भी अपनी महत्ता सिद्ध कर दी है कि उनमें राजस्व-उत्पादनता (revenue productivity) है, सामाजिक उपयोगिता है तथा न्यायपूर्णता है।

**व्यवहार में आरोही कराधान<sup>20</sup> (Progressive Taxation in Practice) :**

आरोही कराधान की आजकल व्यापक रूप से वाछनीय माना जाता है। यह सिद्धान्त सभी करों पर लागू नहीं किया जा सकता। अतः यह आवश्यक है कि इसके लिए उपयुक्त करों, करों की दरों तथा छूटों (exemptions) का चुनाव किया जाए जिससे कि स्वेच्छाचारिता अथवा मनमानपन (arbitrariness) की—जिसका आगे आरोही करों एवं उनकी दरों पर सदा लगाया जाता है—न्यूनतम किया जा सके। पहली बात तो यह है कि आरोहण का सिद्धान्त केवल कुछ मामलों में ही लागू हो सकता है। आय-कर तथा मृत्यु-कर आरोही करों के सर्वोत्तम उदाहरण हैं। सप्ताह के लगभग सभी देशों में आरोही आय-कर कर-वृद्धि की रीढ़ बन गयी है। द्वितीय विश्व युद्ध की अवधि में तथा उसके बाद तो, आय-कर और भी लोकप्रिय हो गया है। संयुक्त राज्य अमेरिका में, राष्ट्र की कुल कर-आय का दो-तिहाई से भी अधिक भ्रग, अकेले आय कर से ही प्राप्त किया जाता है।

आरोही आय-कर का एक महत्वपूर्ण पहलू यह है कि इससे उदरपूर्ति-आय (minimum of subsistence) को मुक्त कर दिया जाता है (सम्पदा कर के मामले में भी, एक निश्चित मूल्य से कम की सम्पत्तियाँ करों से मुक्त कर दी जाती हैं)। कराधान से उदरपूर्ति आय को मुक्त करने में दो समस्याएँ सामने आती हैं। सर्वप्रथम तो यह कि उदरपूर्ति (subsistence) की परिभाषा कैसे की जाए। चूँकि उदरपूर्ति के लिए न्यूनतम आवश्यक आय के निर्धारण की कोई वस्तुपरक कसौटी (objective test) नहीं है अतः यह स्वाभाविक है कि ऐसा निर्धारण स्वेच्छाचारिता (arbitrary) से पूर्ण होगा। परन्तु पिछले कुछ वर्षों से निर्वाह-व्यय (cost of living) के लगभग ठीक-ठीक आँकड़े उपलब्ध होने लगे हैं, अतः उदरपूर्ति की न्यूनतम आय का निर्धारण करने के लिए उनका उपयोग किया जा सकता है। दूसरे यदि इस बात को मान भी लिया जाय कि उदरपूर्ति की न्यूनतम आय की व्याख्या की जा सकती है, फिर प्रश्न यह उत्पन्न होता है कि इसको कर से मुक्त किया भी जाय या नहीं। आधुनिक सरकारों को इतने विज्ञान विज्ञान साधनों की आवश्यकता होती है कि वे उनको प्राप्त करने के लिए सभी सम्भव उपाय काम में लाती हैं। जनता के सभी वर्गों से करों के रूप में अपना-अपना अदान देने को कहा जाता है। यहाँ तक कि गरीब से गरीब व्यक्ति को भी वस्तु-कर के रूप में, और विशेष रूप से आवश्यक वस्तुओं पर लगाये करों के रूप में अपना अदान (contribution) देना पड़ता है। इसका अर्थ यह है कि निर्धनों को केवल प्रत्यक्ष करों से ही मुक्त किया जा सकता है अप्रत्यक्ष करों से नहीं।

**आरोही सिद्धान्त तथा कम विकसित देश (Progressive Principle and Underdeveloped Countries) :**

आरोही सिद्धान्त की कम विकसित देशों में लागू करने के सम्बन्ध में भी यहाँ कुछ विचार प्रकट करना उचित होगा। ऐसा प्रतीत होता है कि कम विकसित देशों से भी राजस्व के अनेक स्रोतों का यह मत है कि सामर्थ्य सिद्धान्त (ability principle) तथा इससे प्रेरित आरोहण पद्धति (system of progression) सार्वभौमिक रूप से (universally) लागू किये जा सकते हैं और यह कि वे मूलभूत सिद्धान्त (fundamental principles) हैं। उदाहरण के लिए, प्रो० भार्गव (Prof. Bhargava) का कहना है कि "मनु (Manu) के सम्बन्ध में जो आधुनिक अनुसन्धान (researches) किये गये हैं उन्होंने आरोही कराधान की मान्यता का एक सैद्धान्तिक प्रमाण प्रस्तुत किया है।"<sup>21</sup> यह स्पष्ट है कि इन स्रोतों ने कुछ महत्वपूर्ण विचारों की अपेक्षा कर दी है।

20. अधोसिद्धि विचार अदा करने की सामर्थ्य के सिद्धान्त पर भी ज्यों के त्यों लागू होने हैं।

21. R. N. Bhargava : *The Theory and Working of Union Finance in India* p. 21.  
"Modern researcher have improved upon Manu and have given a theoretical proof of the validity of progressive taxation"

यह है प्रो० लेन्ज का वह समाधान जो उन्होंने समाजवादी अर्थव्यवस्था में लागत गणना की समस्या को हल करने के लिए प्रस्तुत किया था। ऐसे ही समाधान, जिन्हें सीमान्त समाधान (marginal solutions) कहा जाता है, अन्य अनेक लेखकों द्वारा प्रस्तुत किये गये, विशेष रूप से ए० पी० लर्नर, आर० एल० हाल तथा पीगू द्वारा। लर्नर के अनुसार, "प्रत्येक उपादान (factor) का उपयोग उस बिन्दु तक किया जाना चाहिये जहाँ कि सीमान्त भौतिक उपज की कीमत उपादान की कीमत के बराबर हो - ...। इस सम्बन्ध में मार्ग-दर्शक सिद्धान्त और कुछ नहीं, केवल यह है कि कीमत सीमान्त लागत के बराबर हो।" 26

आर० एल० हाल ने स्पष्ट रूप से ऐसा ही विचार प्रकट किया, "उत्पादन मन्त्रालय का लक्ष्य यही होता है कि कीमतों को सीमान्त लागतों के बराबर रखा जाए, और ऐसा विभिन्न वस्तुओं की मात्रा में अन्तर करके किया जाता है - ...। प्रत्येक इकाई, यदि उसका सञ्चालन समुचित रूप से किया जाए तो अपनी कार्यवाहियों उस बिन्दु तक बढ़ाती है जहाँ कि सीमान्त लागत प्राप्त होने वाली कीमत के बराबर हो।" 27

इस प्रकार अनेक लेखकों द्वारा यह अनुभव किया गया कि समाजवादी अर्थव्यवस्था में भी कीमत-पद्धति के सीमान्त विश्लेषण (marginal analysis) का उपयोग किया जा सकता है और इस स्थिति में पूँजीवादी तथा समाजवादी अर्थव्यवस्थाओं के अन्तर्गत मूल्य-निर्धारण तथा साधनों के बँटवारे में कोई मूलभूत अन्तर नहीं होगा। तथापि, डॉब ने सीमान्त विश्लेषण के कुछ स्वाभाविक दोषों का उल्लेख किया है। सर्वप्रथम, कीमत को सीमान्त लागत के बराबर रखने का सिद्धान्त यह ही सपना है कि पूर्ण रोजगार की स्थापना के प्रतिकूल पड़े। दूसरे कुछ मानलो में, इस सिद्धान्त को लागू करना स्वयं ही असम्भव होगा। 28

समाजवाद, आर्थिक प्रगति और मूल्य-व्यवस्था (Socialism, Economic Progress and Price mechanism)

मोरिस डॉब का कहना है कि समाजवादी अर्थव्यवस्था में आर्थिक गणना के सम्बन्ध में बिय गय विवाद को स्थिर सन्तुलन के सिद्धान्त (theory of static equilibrium) तक ही सीमित रखा गया है और यह आर्थिक विकास को प्रभावित करने वाले महत्वपूर्ण विचारों की उसमें उपेक्षा कर दी गई है। डॉब की राय है कि मूल्य-व्यवस्था की समस्या तथा नियोजन एवं नीति-निर्धारण की समस्या पर भी आर्थिक विकास के मदर्भ में फिर से विचार किया जाए, डॉब का विचार है कि आर्थिक विकास की योजना सम्पूर्ण रूप में बतानी होगी, अन्यथा यह होगा कि कुछ किस्म के विकास बिल्कुल ही लागू नहीं हो सकेंगे। डॉब के शब्दों में, 'किसी क्षेत्र विशेष में एक उद्योग का विकास इसलिये नहीं हो पाता क्योंकि वहाँ परिवहन तथा अन्य सुविधाओं की व्यवस्था नहीं है और उस क्षेत्र में सहायक उद्योगों अथवा विद्युत सप्लाई के लिए परिवहन सुविधाएँ' इसलिये विकसित नहीं हो पाती क्योंकि वहाँ मुख्य उद्योग का अभाव है। इसी प्रकार, एक में अनिश्चितता पाई जाती है जिनके विकास से इओनियरिय वस्तुओं की माँग में वृद्धि होगी, जब इनके साथ ही, इन अन्य उद्योगों की प्रगति इसलिये अवरुद्ध रहनी है क्योंकि इओनियरिय वस्तुओं की कमी होती है। 29 इस प्रकार के उद्योगों का विकास ऐनी विकेन्द्रीकृत मूल्यांकन पद्धति के अन्तर्गत नहीं हो सकता जिनमें कि औद्योगिक उद्यमों के प्रत्येक बाजार के वर्तमान स्तर के आधार पर अथवा

- 26 A P Lerner, in *Economic Journal*, Vol. XLVII, No 186, p, 257.
- 27 R L Hall *The Economic System in a Socialist State*, p 129  
"The aim of the Ministry (of production) is to equate prices and marginal costs, which is done by varying the amounts of the various goods. Every unit if properly conducted will extend operations to the point where the marginal cost equals the price which is received."
- 28 Maurice Dobb *On Economic Theory and Socialism*, p 43-55 डॉब का कहना है कि जब तक कि राज्य उन्वत्तर का निश्चय न करे, तब तक कीमत को सीमान्त लागत के बराबर रखने में निश्चित ही बेराजगारी बढ़ेगी।
- 29 Maurice Dobb *On Economic Theory and Socialism*, pp 75-76

बिल्कुल सम्भव है—अर्थात् उपभोक्ता वस्तुओं का खुदरा बाजार (retail market) और उत्पादक वस्तुओं (intermediate goods) तथा उत्पादन के उपादानों का बाजार। डिकिनसन ने यह तर्क दिया कि जिस बात की आवश्यकता है, वह यह है कि उद्योगों के प्रबन्धकों को वित्तीय दृष्टि से स्वायत्तशासी (autonomous) बनाया जाना चाहिए और उन्हें इस बात की स्वतन्त्रता प्राप्त होनी चाहिए कि वे सामान्य बाजार दशाओं के अन्तर्गत लचीली कीमतों पर एक-दूसरे की उत्पादिन वस्तुएँ खरीद सकें और उत्पादन की प्रक्रिया में एक-दूसरे में प्रतिक्रिया करें।

लेन्ज ने न केवल माइसेस के तर्कों के निष्कर्षों को ही अस्वीकार किया, अपितु उसको मान्यताओं के आर्थिक भाव को भी अस्वीकार कर दिया और इस प्रकार एक कदम और आगे बढ़ गये। सदा से वह माना जाता रहा था कि यदि वस्तुओं की कीमतें निर्धारित होनी हैं तो उसके लिए बाजार का होना जरूरी है। परन्तु लेन्ज ने इस मान्यता को अस्वीकार कर दिया और कहा कि आर्थिक गणना (economic calculation) के लिए “लेखा-कीमतें” (accounting prices) ही पर्याप्त हैं, इन कीमतों की उत्पत्ति के लिए बाजार की आवश्यकता नहीं होनी और न ही इनके लिए वास्तविक सौदों की आवश्यकता होती है। अन्य शब्दों में, लेन्ज ने सामान्य अर्थ में कीमतों (जिसका तात्पर्य बाजार में विनिमय अनुपात से होता है) और व्यापक अर्थ में कीमतों (जो कि उन शर्तों की सूचक होती हैं जिन पर वैकल्पिक वस्तुएँ प्रस्तुत की जानी हैं) के बीच भेद किया और कहा कि समाजवादी अर्थव्यवस्था में केवल दूसरे प्रकार की कीमतें विद्यमान होती हैं। बाजारों के अभाव में निमोजन अधिकारी साधनों के बँटवारे के उद्देश्य से लेखा-कीमतें—छाया कीमतें (shadow prices) अथवा अस्थायी मूल्यांकन निश्चित कर लेते हैं।<sup>24</sup> लेन्ज के अनुसार, ये कीमतें मनमानी नहीं होंगी बल्कि ऐतिहासिक रूप से निश्चित की गई कीमतें होंगी, अर्थात् वे कीमतें जो उस समय विद्यमान थीं जबकि पूँजीवाद में से समाजवादी अर्थव्यवस्था प्रकट हुई थी।

लेन्ज ने कहा कि “प्रयत्न और भ्रून” की प्रक्रिया के द्वारा सही सन्तुलन कीमत (equilibrium prices) मालूम की जा सकती है। उदाहरणार्थ, माँग तथा सभरण, दोनों का ही ताल-मेल लेखा कीमतों के साथ बैठाया जा सकता है। यदि किसी भी वस्तु अथवा उपादान (factor) की लेखा-कीमत बहुत अधिक है तो सभरण की अपेक्षा माँग कम होने लगेगी और इस स्थिति में योजना आयोग की कीमत कम होने लगेगी और इस स्थिति में ही योजना आयोग कीमत को कम कर सकता है। इसी प्रकार यदि लेखा-कीमतें बहुत नीची निर्धारित हो जाएँ तो माँग सभरण अधिक हो जायेगी और इस स्थिति में अधिकारीगण ऊँची लेखा-कीमतें (accounting prices) निश्चित कर सकते हैं। इस प्रकार प्रयत्न और भ्रून (trial and error) की एक शृंखला के द्वारा अधिकारी गण सदा ही उपभोक्ता वस्तुओं तथा उत्पादक-पूँजीगत वस्तुओं की उपयुक्त कीमतों का निर्धारण कर सकते हैं। लेखा-कीमतों को यदि बाजार-कीमतों के समान ही मान लिया जाए तो उपभोक्ता ऐसे बिन्दु तक अपनी खरीद जारी रखेंगे जिस पर कि उनका सीमान्त दृष्टिगण वस्तुओं की कीमतों के बराबर होगा। इस स्थिति में सभी औद्योगिक प्रबन्धकों के कार्य का निर्देशन करने के लिए नौ सामान्य नियमों का निर्धारण करना होगा,—

- (क) विभिन्न उपलब्ध तरीकों में से उन्हें उस तरीके का चुनाव करना चाहिए, जो दी हुई लेखा-कीमतों के आधार पर निम्नतम औसत लागत प्रदान करे, और
- (ख) उन्हें उपज की मात्रा का वह पैमाना निश्चित करना चाहिए जिस पर कि सीमांत लागत उपज की कीमत के बराबर हो।<sup>25</sup>

24. Oskar Lange and F M Taylor . “On the Economic Theory of Socialism ” p. 62.

25 स्वतन्त्र उद्यम वाली अर्थव्यवस्था में, सभी व्यक्तिगत फर्मों द्वारा बाजार कीमत को स्थिर माना जाता है; प्रत्येक फर्म ऐसे बिन्दु तक उत्पादन करके अपने लाभों को अधिकतम करने का प्रयास करती है जिस पर कि उत्पादित वस्तु की कीमत उत्पादन की सीमान्त लागत के बराबर हो।

माँग तथा उनकी सन्तुष्टि करने में भी समर्थ न हो सके। दूसरी ओर, कुछ थोड़े से व्यक्ति राष्ट्रीय आय का अत्यधिक बड़ा भाग प्राप्त करने में समर्थ हो जाते हैं और इस प्रकार माँग तथा उत्पादन को अपने पक्ष में प्रभावित करते हैं। जन पूँजीवादी अर्थव्यवस्था में, माँग उपभोक्ताओं की पसंदों की सूचक नहीं होती, अपितु देश में आय के वितरण के प्रतिरूप की सूचक होती है। युक्ति सगत (rational) बँटवारे के लिए युक्ति सगत मूल्य-व्यवस्था की आवश्यकता होती है, परन्तु युक्ति सगत मूल्य-व्यवस्था केवल तभी संभव हो सकती है जबकि आय का वितरण युक्ति सगत हो।<sup>32</sup> निम्नु विभिन्न आवश्यकताओं की महत्ता पर आधारित प्राथमिकताओं की एक निश्चित योजना के अनुसार ही साधनों का उपयोग किया जाता है। इसमें भोजन, वस्त्र, आवास, चिकित्सा, तथा शिक्षा जैसी जरूरी आवश्यकताओं को उच्च प्राथमिकता प्रदान की जाती है। इस प्रकार जब प्रमुख निर्णय किसी वर्ग-विशेष के हितों के मुकाबले सम्पूर्ण समाज के सामान्य हित की दृष्टि से किये जाते हैं तो इस बात की पूरी संभावना होती है कि वे निर्णय अग्रि युक्ति सगत होंगे।

फिर, यह भी संभव है कि व्यक्तिगत औचित्य—अर्थात् व्यक्तिगत लाभों को अधिकतम करने के आधार पर किये गये निर्णय प्रायः सामूहिक अयुक्तिवाद (collective irrationality) के रूप में प्रकट हों। इसका स्पष्ट प्रमाण चीमत्तो, रोजगार तथा उत्पादन में होने वाले वे उतार-चढ़ाव हैं जिनका कि स्वतन्त्र उद्यम वाली अर्थव्यवस्था को समय-समय पर सामना करना होता है। इसके अनिश्चित, मुक्त उद्यम वाली अर्थव्यवस्था में माँग स्वतन्त्र नहीं होती और उत्पादन को प्रभावित नहीं करती, अपितु अधिकांश मामलों में वह माँग उत्पादकों के विज्ञापनों से प्रभावित होती है। ये उत्पादक अपनी पहले से ही उत्पादित वस्तुएँ खरीदने के लिए उपभोक्ताओं को फुसलाने तथा नाजायज सौदेबाजी करने के उद्देश्य से नभों प्रकार की विज्ञापन-विधियों का प्रयोग करते हैं। इस प्रकार, माँग शक्तिकाली एकाधिकारी पूँजीपतियों द्वारा प्रस्तुत सभरण (supply) का अनुसरण करती है। रोयचाइल्ड ने स्पष्ट किया है कि किस प्रकार पूर्ण प्रतियोगिता तक भी दोषों से युक्त है। उसने यह भी स्पष्ट किया है कि पूर्ण प्रतियोगिता के विषय में क्यों यह नहीं कहा जा सकता कि इसमें साधनों का आदर्श बँटवारा होगा और आर्थिक कल्याण अधिकतम होगा।<sup>33</sup>

इसके अतिरिक्त, समाजवाद अर्थशास्त्री यह कहते हैं—और रुडिवादी अर्थशास्त्री भी इसे अवश्य स्वीकार करेंगे—कि उपभोक्ताओं का बाजार-व्यवहार कभी-कभी अत्यधिक अयुक्तिमत् (irrational) हो सकता है और उत्पादन के माँग-दर्शन के लिए वह किन्तुल अपर्याप्त सिद्ध हो सकता है। उदाहरण के लिए व्यक्तिगत उपभोक्ताओं की माँगें “सामूहिक आवश्यकताओं” (collective wants) का पर्याप्त प्रतिनिधित्व नहीं करती। यह हो सकता है कि उपभोक्ताओं को इस बात का पता न हो कि उनके लिए अच्छी वस्तु क्या है अथवा उन्हें विभिन्न आवश्यकताओं के बीच भेद करने का ही ज्ञान न हो। यह भी संभव है कि वैयक्तिक आवश्यकताओं के बारे में उनका अनुभव बहुत अल्प हो, अथवा वे तत्कालिक अथवा कृत्रिम उत्तेजना से प्रभावित हो जाएँ, अथवा वे सरलता से ठग लिए जाएँ। फिर, जब आवश्यकताओं में से चुनाव करने का प्रश्न लम्बी अवधि में फैला होता है, तब तो व्यक्ति की पसंद प्रत्यक्ष रूप से अयुक्तिमत् होती है। इस प्रकार, उपभोक्ताओं का व्यवहार अथवा उनकी प्रभुता का उनकी इच्छाओं की अधिकतम सन्तुष्टि के अर्थ में “आदर्श” नहीं माना जाना चाहिए। जन पूँजीवादी अर्थशास्त्रियों के दम दावे का समर्थन नहीं किया जा सकता कि पूँजीवादी उत्पादन इष्टांग आदर्श है क्योंकि यह उपभोक्ताओं की प्रभुता पर आधारित है।

ऊपर दिया गया विवेचन स्वयं समाजवाद की ही आलोचना का एक मुख्य स्रोत बन गया है। यह कहा जाता है कि समाजवादी आर्थिक गणना दोषपूर्ण होती है क्योंकि यह हो सकता है कि योजना-निर्माता उपभोक्ताओं की पसंदों को पर्याप्त महत्त्व न दें और वस्तुओं व सेवाओं का ऐसा समुन्नीकरण करें जिसे कि वे अधिक महत्वपूर्ण तथा अधिक उपयोगी समझते हों। यह भी

32. Maurice Dobb *On Economic Theory and Socialism*, p. 65.

33. Rothschild : “Wastes of Competition,” in *Central and Regulation of Monopoly and Competition*, Edited by Chamberlain

भावी अनुमानों द्वारा संशोधित लेखा-कीमतों के आधार पर निवेश करने के निर्णय करते हैं। और यदि किसी प्रकार उनका विकास होगा भी, तो उनमें परस्पर समन्वय (coordination) नहीं होगा जिसके परिणामस्वरूप, उनमें कुलमजदूर (maladjustments) निराशा, (frustrations) तथा विकार (distortions) उत्पन्न होगा। अतः स्वयंचालित मूल्य-व्यवस्था ऐसे अधिक विकास का समुचित मार्ग दर्शन नहीं करती। और कुछ मामलों में तो, यह उद्योगों के विकास में बाधक भी सिद्ध हो सकती है।

आर्थिक विकास के सदर्भ में, समाजवादी अर्थव्यवस्था के अन्तर्गत, विकास को प्रभावित करने वाले मूल निर्णय मूल्य-व्यवस्था बाजार-व्यवस्था पर नहीं छोड़े जा सकते बल्कि उन मूल बातों का निर्धारण योजना बनाने वाले तथा नीति निर्माताओं द्वारा ही किया जाना चाहिये। कुछ ऐसे मूल निर्णय (key decisions) नीचे दिये गये हैं, जो आर्थिक विकास के ढाँचे का निर्माण करते हैं और विकास को सामान्य रूप तथा अपनी दिशा का निर्धारण करते हैं :—

- (क) कितने आर्थिक माध्यम निवेश कार्यों में लगाये जाएँ ?
- (ख) इन साधनों का किन्ना भाग पूँजीयत मान के उद्योगों में लगाया जाए और कितना उपभोग वस्तुओं के उद्योगों में ?
- (ग) उद्योग कहाँ स्थापित किये जाएँ ? इस प्रश्न का सम्बन्ध केवल स्थानात्मकता से ही नहीं है, बल्कि परिवहन, बिजली तथा अन्य उद्योगों की स्थिति से भी इसका सम्बन्ध है।

इन सभी मूल निर्णयों के सम्बन्ध में बाजार की कोई उपयोगिता नहीं है, इस सम्बन्ध में तो नियोजन करने वाली सत्ता को समाज के हितों का ध्यान रखते हुए निर्णय करने होंगे।

डॉब का यह विचार भी है कि “विकास एवं परिवर्तन के सदर्भ में, अब इस बात की कोई मान्यता नहीं है कि साधनों के बँटवारे की समस्या के हल, में उपभोक्ताओं की आवश्यकताएँ याञ्छित आँकड़े प्रस्तुत करती हैं।”<sup>30</sup> “चूँकि उपभोक्ता तथा उनकी आवश्यकताएँ इन मामलों में समाज की ही उपज है कि उन पर सामाजिक रीति-रिवाजों तथा स्तरों का प्रभाव पड़ता है, अतः आर्थिक नीति विधान की रूपरेखा का निर्धारण करते समय, साथ ही साथ उपभोक्ताओं की आवश्यकताओं के प्रतिरूप को भी निर्धारित करनी है। “समाजवादी अर्थव्यवस्था में, योजना-निर्माता कुछ ऐसी वस्तुओं व सेवाओं के उत्पादन में अग्रग्राही नहीं बन सकते, जो कि पहले से ही वर्तमान नहीं है। समाजवादी अर्थव्यवस्था का एक केन्द्रीय पूर्व लक्ष्य यह होता है कि जैसे-एवं उच्च सामाजिक स्तरों की स्थापना की जाए और लक्ष्य जीवन के उच्च स्तर की वृद्धि से पूर्णतया सम्बद्ध तथा अप्रयोजनीय होता है।”<sup>31</sup>

अतः डॉब का निष्कर्ष यह है कि समाजवादी अर्थव्यवस्था में, जो कि तीव्र गति से आर्थिक विकास को लागू करती है, आर्थिक-गणना तथा साधनों के बँटवारे की समस्या कुछ भिन्न होती है। इसमें यह हो सकता है कि लेन्ज, जर्नर तथा अन्य लेखकों द्वारा प्रतिपादित कुशलता सीमान्त सिद्धान्त इसमें ठीक प्रकार से लागू न हो, अर्थात् यह कि उत्पादन उस बिन्दु तक बढ़ाना चाहिए जहाँ पर कि सीमान्त लागत सीमान्त कीमत के बराबर हो। अतः इसमें अन्य किसी सिद्धान्त को लागू किया जाना चाहिए।

### समाजवादी भूत्यांकन की श्रेष्ठता (Superiority of Socialist Pricing)

समाजवादी अर्थशास्त्रियों का दावा है कि समाजवादी आर्थिक गणना पूँजीवादी गणना से अनेक कारणों से श्रेष्ठ है। पूँजीवादी अर्थव्यवस्था में, माँग व्यक्ति की वास्तविक आवश्यकता की सूचक नहीं होती, अर्थात् उसकी अदा करने की योग्यता तथा इच्छा की प्रतीक होती है। अपनी वयस तथा के कारण, यह हो सकता है कि श्रमिक वर्ग अपनी अत्यन्त जरूरी आवश्यकताओं की

30. *Ibid*, p. 78 “In a context of change and development it can no longer be assumed that consumers' wants form the given data of the allocation problem”

31. *Ibid*, p. 79.

नहीं करते, उन्हें तो केवल समस्या के सन्तोषजनक व्यावहारिक हल की संभावना में सदेह है।”<sup>37</sup> बर्गसन (Bergson) ने एक लेख में, जो कि उन्होंने “Survey of Contemporary Economics” के लिये लिखा था, कहा है कि “अब तक यह बात सामान्य रूप से स्वीकृत दिखाई देती है कि इन प्रश्नों के सम्बन्ध में स्वयं माइसेस ने जो तर्क प्रस्तुत किया था वह, कम से कम एक व्याख्या के अनुसार तो, अधिक वजनदार नहीं है।”<sup>38</sup>

### कुछ चुने हुए संदर्भ ग्रन्थ

- |    |                 |  |
|----|-----------------|--|
| 1  | A C Pigou       | Socialism Vs Capitalism                    |
| 2. | Schumpeter      | Capitalism, Socialism and Democracy        |
| 3  | George Halm     | Economic Systems, Chapters 5-10, 15 and 20 |
| 4  | Milton Friedman | Capitalism and Freedom, Chapters 1 and 2   |

### UNIVERSITY QUESTIONS

- १ पूँजीवादी अर्थव्यवस्था के प्रमुख लक्षण क्या हैं ? इनके गुण-दोषों की विवेचना कीजिए ।  
What are the main characteristics of capitalist economy ? Discuss its merits and demerits
- २ समाजवादी अर्थव्यवस्था किसे कहते हैं ? इनके लाभ-दोषों का वर्णन कीजिए ।  
What is meant by socialist economy ? Describe its advantages and disadvantages
- ३ पूँजीवादी अर्थव्यवस्था क्या है ? पूँजीवादी अर्थव्यवस्था में सरकारी योगदान की विवेचना कीजिए ।  
What is capitalist economy ? Discuss the role of the Government in capitalist economy  
समाजवादी अर्थव्यवस्था में सरकारी योगदान की विवेचना कीजिए ।  
Discuss the role of the Government in socialist economy

- 
- 37 Oskar Lange and F.M Taylor “On the Economic Theory of Socialism,” p. 62, “.....(Hayek and Robbins) do not deny the theoretical possibility of a rational allocation of resources in a socialist economy they only doubt the possibility satisfactory practical solution of the problem.”
38. On “Socialist Economics” in “A Survey of Contemporary Economics,” Vol. I, Edited by Howard S Ellis, p 412, “By now, it seems generally agreed that the argument on these questions advanced by mises himself, at least according to the interpretation, is without much force.”

बहुत कुछ संभव है कि समाजवादी योजना-निर्माताओं के अनुमान व उपभोक्ताओं की पसन्द के अनुरूप न हो। तथापि, समाजवादी लेखकों ने इसे एकदम ऐसा झूठा प्रचार बताया है जिसने लोगों के मन में यह बात व्यापक रूप से जरा दी है कि उत्पादन पर प्रभाव डालने की दृष्टि से, समाजवाद में उपभोक्ताओं की इच्छाओं को कोई स्थान नहीं दिया जाता। मार्क्स ने लिखा है कि "उपभोग उत्पादन को जीवन प्रदान करता है और साथ ही उत्पादन के निर्देशक लक्ष्य के एक अंग के रूप में कार्य करता है।" <sup>34</sup> सन् १९४५ में स्टालिन ने लिखा था कि "समाजवाद का मूल आर्थिक नियम सम्पूर्ण समाज की निरन्तर बढ़ती हुई भौतिक एवं सांस्कृतिक आवश्यकताओं की अधिकतम सन्तुष्टि के लक्ष्य को मानकर चलता है।" <sup>35</sup> अतः यह कहा जा सकता है कि समाजवादी अर्थ-व्यवस्था में, व्यक्तिगत उपभोक्ताओं की इच्छाएँ सामाजिक चुनाव से अभिमत नहीं होती और वे निश्चित रूप से उत्पादन का मार्ग-दर्शन करती हैं।

समाजवादी अर्थव्यवस्था में, मूल्य-व्यवस्था (price mechanism) वर्तमान रहनी है, यद्यपि उनका उपयोग योजना-अधिकारियों द्वारा ही एक अस्त्र के रूप में किया जाता है। परन्तु, चूँकि इसमें लोगों के बीच आय की अपेक्षाकृत समानताएँ पाई जाती हैं और चूँकि उपभोक्ताओं को चुनाव की स्वतन्त्रता प्राप्त होती है, अतः मूल्य-व्यवस्था सभी व्यक्तियों की पसन्द को होनी है, केवल थोड़े से व्यक्तियों की नहीं। उपभोक्ताओं की पसन्द मार्ग में पूर्णतः जड़ हो जाती है जो कि युक्तिसंगत उत्पादन के सम्बन्ध में योजना-अधिकारियों का मार्ग-दर्शन करती है। फिर, समाजवादी अर्थव्यवस्था उत्पादन की उन सभी बाधाओं को समाप्त करती है जो कि स्वतन्त्रता उद्यम वाली अर्थव्यवस्था में एकाधिकारी प्रतियोगिता तथा पूर्ण प्रतियोगिता में भी सम्बद्ध होती है। एक ओर, पूँजीवाद के अन्तर्गत बहुसंख्यक उद्यमकर्ता बिना ताल-मेल के ही कार्य करते हैं जो सम्पूर्ण रूप में समाज के लिए प्रायः बड़ी मात्रा में प्रयुक्तिसंगत सिद्ध होते हैं। दूसरी ओर मूल्य-व्यवस्था से युक्त केंद्रीय नियोजन न केवल प्रत्येक व्यक्ति को अपनी पसन्द व्यक्त करने का ही अवसर प्रदान करता है, बल्कि साधनों का बँटवारा ऐसे समुचित एवं सही तरीके से करता है कि उसकी आवश्यकताएँ भी सन्तुष्ट हो सकें। किसी ने ठीक ही कहा है कि योजना बनाना ही विचार करना है और विचार करना ही युक्तिसंगत (rational) होना है, अतः नियोजन (planning) युक्तिवाद अथवा तर्कवाद की उच्चतम प्रकटीकरण है।

### निष्कर्ष (Conclusion)

समाजवादी अर्थव्यवस्था में मूल्य-निर्धारण की समस्या की सम्भावना से सम्बन्धित विवाद अथवा आर्थिक गणना से सम्बन्धित या आर्थिक साधनों के युक्तिसंगत बँटवारे से सम्बन्धित समस्या का विवाद अब लगभग समाप्तप्राय है। इस सम्बन्ध में, थोरेस डॉब का कहना है कि "माइसेस द्वारा प्रारम्भ किया गया विवाद उन लोगों के ही विरुद्ध पड़ा जिन्होंने कि उसे प्रारम्भ किया था। अब यह बात व्यापक रूप से स्वीकार की जाती है कि उत्पादन के साधनों के सामाजिक स्वामित्व तथा युक्तिसंगत आर्थिक गणना में कोई मूलभूत असंगति (fundamental inconsistency) नहीं है।" <sup>36</sup> सन् १९३० तक में भी, समाजवाद के आलोचक माइसेस तर्कों से काफी दूर हट गये। जैसा कि ओस्कर लेन्ज ने कहा है कि "..... (थोरेस और रोबिन्स) समाजवादी अर्थव्यवस्था में साधनों के युक्तिसंगत बँटवारे की सैद्धान्तिक सम्भावना (theoretical possibility) से इन्कार

- 34 Karl Marx *Critique of Political Economy*, p 219, "Consumption furnishes the impulse of production as well as its object which plays in production the part of its guiding aim"
35. Joseph Stalin - *Economic Problems of Socialism in U.S.S.R.* p. 45, "The basic economic law of socialism presupposes the maximum satisfaction of the constantly rising material and cultural requirements of the whole of society."
- 36 Maurice Dobb *On Economic Theory and Socialism*, p 56, "The debate which mises started had gone against those who started controversy. It is now widely held that there is no fundamental inconsistency between communal ownership of the means of production and rational economic calculation."

तथा निजी उद्यमकर्ताओं द्वारा सम्मिलित रूप से किया जाता है। इस प्रकार, मिश्रित अर्थव्यवस्था के अन्तर्गत देश का सम्पूर्ण आर्थिक टाँचा तीन क्षेत्रों में बँटा रहता है।—

- (क) वह क्षेत्र जिसमें उत्पादन तथा साथ ही साथ वितरण का प्रबन्ध तथा नियन्त्रण पूर्णतया राज्य के द्वारा किया जाता है और निजी उद्यम को इस क्षेत्र से बिल्कुल बाहर रखा जाता है,
- (ख) वह क्षेत्र जिसमें राज्य तथा निजी उद्यम दोनों सम्मिलित रूप से उत्पादन तथा वितरण में भाग लेते हैं, और
- (ग) वह क्षेत्र जिसमें निजी उद्यम की पूरी पहुँच होती है किन्तु उसे राज्य के सामान्य नियन्त्रण एवं नियमों के अन्तर्गत रहना होता है।

उस अर्थव्यवस्था को, जिसमें सरकार तथा गैर-सरकारी, दोनों उद्यम वर्तमान रहते हैं हेन्सन ने दोहरी अर्थव्यवस्था और लर्नर ने “नियन्त्रित” (controlled) अर्थव्यवस्था का नाम दिया है। परन्तु सभी जगह लेखकों द्वारा यदि किसी शब्द को मान्यता मिली है तो वह ‘मिश्रित अथवा मिलीजुली’ (mixed) अर्थव्यवस्था ही है।

**मिश्रित अर्थव्यवस्था के विचार का विकास (The Evolution of the Concept of Mixed Economy)**

मिश्रित अर्थव्यवस्था की विचारधारा हाल की ही उपज है। जैसा कि पहले बताया जा चुका है, इस व्यवस्था का जन्म उस समझौते (compromise) के परिणामस्वरूप हुआ जो कि अग्रगण्य चीन के पूँजीवादी तथा सत्तावादी मार्क्सवाद (authoritarian communism) के बीच सम्पन्न हुआ। १८वीं और १९वीं शताब्दी के अर्थशास्त्रियों के लेखों में मिश्रित अर्थव्यवस्था के विचार का कोई उल्लेख नहीं मिलता। इसका कारण है कि उन दिनों आर्थिक स्वाधीनता और आर्थिक मामलों में सरकारी हस्तक्षेप न होना—ये मुख्य प्रवृत्ति मिळान्त थे। मर्यापक तथा नव-मर्यापक अर्थशास्त्रियों के अनुसार, उस समय आर्थिक व्यवस्था सुचारु रूप से कार्य कर रही थी और जो बात व्यक्ति के लिए सर्वाधिक लाभकारी थी, वह समाज में आर्थिक कल्याण की वृद्धि करने वाली थी। उस समय माना जाता था कि केवल आत्महित की अदृश्य शक्ति (invisible hand of self-interest) द्वारा ही आर्थिक पद्धति में तालमेल बनाये रखा जा सकता है। मार्क्स ने इन विचारों का स्वीकार नहीं किया और आर्थिक विकास के समाजवादी एवं साम्यवादी सिद्धान्तों का प्रतिपादन किया। मार्क्स ने कहा कि उत्पादन के सभी साधनों का सामाजिकीकरण होना चाहिए और राज्य को अर्थव्यवस्था का निर्देशन एवं मार्ग दर्शन करना चाहिए। उसने ऐसी निजी उद्यम व्यवस्था के विचार को पूर्णतया रद्द कर दिया जो व्यक्ति के आत्म-हित, निजी सम्पत्ति तथा अधिजन्य लाभों पर आधारित हो। किन्तु मार्क्सवादी विचार पूँजीवादी व्यवस्था को नष्ट नहीं कर सके।

किन्तु जब पूँजीवादी पद्धति की भौतिक एवं अन्य नीतियाँ बड़ी मन्दी (great depression) का सामना करने में असमर्थ रहें तब अर्थशास्त्रियों और शासकों की आँखें खुली और उनकी दृष्टि इस व्यवस्था की असमर्थताओं की ओर गई। सन् १९२९ में कीन्स ने लिखा कि “संसार का संचालन किसी ऊपरी शक्ति द्वारा इस प्रकार नहीं किया जाता कि जिससे निजी हित तथा सामाजिक हित तथा एक दूसरे के अनुरूप रहें” अर्थशास्त्र के सिद्धान्तों से निवाला गया यह निष्कर्ष सही नहीं है कि प्रबुद्ध स्वार्थ (enlightened self-interest) सदा ही जनहित में संचालित होता है। और न ही यह मूल्य है कि स्वार्थ अथवा स्व-हित (self-interest) सामान्यतः प्रबुद्ध (enlightened) होता है। व्यक्ति अक्सर स्वयं अपने ही हितों की पूर्ति के लिए पृथक्-पृथक्



## मिश्रित अर्थव्यवस्था (Mixed Economy)

**मिश्रित अर्थव्यवस्था का अर्थ एवं उसका विषयक्षेत्र (Meaning and Content of Mixed Economy)**

मिश्रित अर्थव्यवस्था दो ऐसी परस्पर विरोधी विचारधाराओं के बीच हुए समझौते का परिणाम है जिसमें से एक विचारधारा अव्यव स्वतन्त्र नीति के पूर्वावाध (laissez-faire capitalism) का पक्ष-पोषण करती है तो दूसरी उत्पादन के सभी साधनों के समाजीकरण और सरकार द्वारा सम्पूर्ण अर्थव्यवस्था के नियन्त्रण का दृढ़ समर्थन करती है। मिश्रित अर्थव्यवस्था में इन दोनों ही प्रकार की विचारधाराओं के सर्वोत्तम तत्त्व एकत्र किये गये हैं।

मिश्रित अर्थव्यवस्था निजी उद्यम पद्धति को स्वीकार करती है और इस पद्धति के आत्म हित (self-interest) तथा लाभ की प्रेरणा (profit motive) जैसे तत्त्वों पर जोर देती है। ब्रिटेन व समुक्त राज्य अमेरिका तथा योरोप, आस्ट्रेलिया व अमेरिका महाद्वीपी के सभी स्वतन्त्र देशों का व्यापक भागिक विकास निजी अथवा गैर-सरकारी उद्यमों (private enterprises) द्वारा हुआ है। परन्तु कभी-कभी उद्यमकर्ताओं का स्व-हित समाज के सामान्य हितों के विरुद्ध पड़ जाता है। इस व्यवस्था के अन्तर्गत सरकार अपने लिए एक ऐसा क्षेत्र सुरक्षित रखती है जिसमें जनहित तथा जनकल्याण के पक्ष में लाभ की प्रेरणा को समाप्त कर दिया जाता है।

मिश्रित अर्थव्यवस्था की विचारधारा में सरकारी उद्यम (public enterprise) के साथ ही साथ गैर-सरकारी उद्यम के अस्तित्व की संभावना को भी स्वीकार किया जाता है। परन्तु इस स्थिति में निजी उद्यम को चाहिए कि वह आत्म-हित के तत्त्व का सामाजिक हित के तत्त्व में मेल बनाये रखे और कुछ मामलों में तो निजी उद्यम के अस्तित्व की अनुमति केवल इस शर्त पर ही दी जा सकती है कि वह समाज की बड़ी मात्रा में सेवा करे। फिर, यह भी हो सकता है कि निजी अथवा गैर-सरकारी उद्यम को अर्थव्यवस्था के प्रत्येक क्षेत्र में प्रमुख स्थान प्राप्त करने की अनुमति न दी जाये। कृषि तथा लघु-व्यवसाय जैसे कुछ क्षेत्रों में जहाँ इसे खुली छूट दे दी जाती है, वहाँ अन्य क्षेत्रों में यह हो सकता है कि इसे बहुत ही सीमित मात्रा में भाग लेने की अनुमति दी जाये। इसके अतिरिक्त, सामरिक तथा राष्ट्रीय महत्त्व के कुछ क्षेत्र ऐसे भी हो सकते हैं, जहाँ निजी उद्यम को कतई भी प्रवेश की अनुमति न हो।

मिश्रित अर्थव्यवस्था में, आर्थिक क्रियाओं के क्षेत्र में सरकार को ठोस योगदान करना होता है। इसमें कुछ उद्योग तो पूर्णतया राज्य के स्वामित्व में रहते हैं और कुछ का प्रबन्ध सरकार

(२) मिश्रित अर्थव्यवस्था आवश्यक रूप से एक नियोजित अर्थव्यवस्था होती है—मिश्रित अर्थव्यवस्था अनिवार्य रूप से एक नियोजित अथवा आयोजनावद्ध अर्थव्यवस्था (planned economy) होना है। मिश्रित अर्थव्यवस्था में आशय केवल एक ऐसी नियंत्रित अर्थव्यवस्था से नहीं होता जिसमें कि सरकार राजकोषीय एवं मौद्रिक नीतियों के द्वारा आर्थिक मामलों में हस्तक्षेप किया करती है, अपितु एक ऐसी अर्थव्यवस्था में होना है जिसमें सरकार एक स्पष्ट तथा निश्चित आर्थिक योजना के साथ आगे बढ़ती है। सरकार को आर्थिक योजना इसलिए बनानी होती है क्योंकि सरकारी क्षेत्र को एक निश्चित आयोजन के साथ अपना कार्य करना होता है और कुछ सामाजिक तथा आर्थिक लक्ष्य प्राप्त करने होते हैं। परन्तु सरकार निजी क्षेत्र को भी उसके स्वयं अपने ही असंगठित तरीके से विकसित होने के लिए नहीं छोड़ सकती अतः उसे एक ऐसी स्वीकृत योजना (integrated plane) तैयार करना होता है जिसमें कि निजी क्षेत्र को एक मुनिश्चित स्थान प्राप्त होना है।

(३) पूँजी तथा समाजवाद दोनों लक्षणों का होना—मिश्रित अर्थव्यवस्था में पूँजीवाद तथा समाजवाद, दोनों के मुख्य लक्षण बड़े स्पष्ट एवं संयुक्त रूप में पाये जाते हैं। उदाहरण के लिए निजी अथवा गैर-सरकारी क्षेत्र के उद्योग आत्महित तथा लाभ की प्रेरणा पर आधारित होते हैं। व्यक्ति को पहल करने का पूर्ण अवसर उपलब्ध रहता है और निजी सम्पत्ति की पद्धति को मान्यता प्राप्त होती है। व्यक्तिगत स्वाधीनता तथा प्रतियोगिता का भी अस्तित्व बना रहता है। परन्तु साथ ही, यह व्यवस्था स्वतन्त्र अथवा अव्यक्त नीति का पूँजीवाद नहीं होती। हाँ इसे नियंत्रित पूँजीवाद अवश्य कह सकते हैं क्योंकि इसमें स्वतन्त्र उद्यम तथा पहल शक्ति, आत्महित तथा लाभ की प्रेरक शक्तियाँ, निजी सम्पत्ति की पद्धति आदि सभी बातें समाज के हित की दृष्टि से सीमित कर दी जाती हैं। उन्हें या तो कुछ उद्योगों तक ही सीमित कर दिया जाता है। अथवा विधान एवं अन्य उपायों द्वारा उन पर नियन्त्रण लागू किया जाता है। दूसरी ओर सरकारी क्षेत्र के उद्योगों का प्रबन्ध एवं मंचालन समाज के कल्याण के आधार पर किया जाता है। इस क्षेत्र में निजी सम्पत्ति तथा लाभ की प्रेरणा को कोई स्थान प्राप्त नहीं होता। प्रतियोगिता से बचा जाता है और इसीलिए प्रतियोगिता के कुछ सम्भावित अप्रसन्नो से भी मुक्ति मिल जाती है। नियोजित (planning) तथा आमदनियाँ की सापेक्षिक समानता के नाभों तथा निजी पहल एवं लाभ की प्रेरणा (profit motive) के नाभों में अच्छी तालमेल बँटाई जाती है।

### मिश्रित अर्थव्यवस्था का मूल्यांकन (An Evaluation of Mixed Economy)

पूँजीवादी तथा समाजवादी अर्थव्यवस्थाओं के मध्य मार्ग के रूप में अपनाई जाने वाली मिश्रित अर्थव्यवस्था में अनेक गुण पाये जाते हैं। जैसा कि पहले बताया जा चुका है, मिश्रित अर्थव्यवस्था में पूँजीवाद तथा समाजवाद, दोनों के ही गुण देखे जा सकते हैं।

मिश्रित अर्थव्यवस्था के गुण (Merits of Mixed Economy) -

(१) निजी प्रेरणा की अवसर (scope to private initiative)—मिश्रित अर्थव्यवस्था निजी पहल (private initiative), आत्म-हित (self interest) तथा लाभ की प्रेरणा को खुल कर बेलने के लिए समुचित क्षेत्र प्रदान करती है। प्रतियोगिता तथा मूल्य-व्यवस्था को इन बातों की अनुमति होती है कि वे साधनों के बँटवारे तथा उत्पादन की कुशलता को प्रभावित कर सकें। मिश्रित अर्थव्यवस्था में, व्यक्ति को आर्थिक राजनैतिक स्वाधीनता प्राप्त होती है अतः उपभोक्ताओं की वस्तुओं का चुनाव करने की तथा लोगों की धन्दों (occupations) का चुनाव करने की स्वतन्त्रता प्राप्त होती है। इस प्रकार, मिश्रित अर्थव्यवस्था में उन सभी तत्त्वों के लाभ वर्तमान रहते हैं जो कि स्वतन्त्र पूँजीवादी अर्थव्यवस्था को कल्याण की दृष्टि से सर्वाधिक कुशल बनाते हैं।

(२) समाजवादी अर्थव्यवस्था के लाभ (advantages of a socialist economy)—मिश्रित अर्थव्यवस्था में समाजवादी अर्थव्यवस्था के मुख्य लाभ भी निहित हैं। मिश्रित अर्थव्यवस्था एक आयोजनावद्ध अर्थव्यवस्था होती है। अतः अर्थव्यवस्था के सभी क्षेत्रों में साधनों का बँटवारा

कार्य किया करते हैं और सामाजिक हितों की पूर्ति के प्रति अत्यधिक न जानकार अथवा अत्यधिक कमजोर होते हैं।<sup>1</sup> ये विचार उस समय सही सिद्ध हुए जबकि बड़ी मन्दी ने संस्थापक अर्थशास्त्रियों के इस दावे का खोखलापन प्रकट कर दिया कि पूँजीवादी पद्धति सदा सुचारु रूप से कार्य करती रहती है।

पुरानी पूँजीवादी व्यवस्था की असफलता की प्रत्यक्ष प्रतिक्रिया यह हुई कि समाजवादी अर्थव्यवस्था का समर्थन किया जाने लगा। यह कहा गया कि उत्पादन के साधनों का पूर्ण समाजीकरण और उत्पादन एवं वितरण पर राज्य का नियन्त्रण ही समाजवादी समाज की जटिल समस्याओं का आदर्श हल होगा। इस प्रकार, पुरानी व्यवस्था का गतन तथा समाजवादी अर्थव्यवस्था की विजय उस समय पूर्ण हो गई जबकि संस्थापक सम्प्रदाय (classical school) के अन्तिम घटक प्रो० पोप ने पूँजीवादी अर्थव्यवस्था पर समाजवादी व्यवस्था की श्रेष्ठता की प्रबल शब्दों में वकालत की। उन्होंने लिखा कि "समाजवादी केन्द्रीय नियोजन की व्यवस्था, यदि प्रभावपूर्ण रीति से संगठित की जा सके तो अनेक दृष्टियों से हमारी वर्तमान पूँजीवादी पद्धति से अधिक मान्य तथा तरजीह देने योग्य है।"<sup>2</sup>

ये थी वे परिस्थितियाँ जिनके अन्तर्गत एक समझौता (compromise formula) का प्रतिपादन किया गया। इस सूत्र के प्रतिपादन में स्वयं कोन्स ने महत्वपूर्ण भाग जड़ा किया। उसका विचार था कि पूँजीवाद, यदि इसके कुछ दोष दूर कर दिये जायें तो एक बड़ी अच्छी व्यवस्था है। इधर सत्तावादी निस्म का समाजवाद व्यक्ति की अधिक एवं राजनैतिक स्वाधीनता को समुद्र में डुबा देता है। लेकिन आधुनिक जटिल समाज में राज्य का नियन्त्रण तथा निर्देशन होना भी अत्यावश्यक है। इस स्थिति में, यह आवश्यक हो गया कि समाजवादी अर्थव्यवस्था के तीव्र राजकीय हस्तक्षेप तथा स्वतन्त्र पूँजीवाद के बीच कोई समझौते का मार्ग ढूँढा जाए। इसके लिए हल्की मात्रा में राज्य का नियन्त्रण और हल्के रूप में पूँजीवादी पद्धति को लागू करने का सुझाव दिया गया है। कोन्स तथा हेन्सन के इन विचारों में से ही बाद में मिश्रित अर्थव्यवस्था के विचार का उदय हुआ।

**मिश्रित अर्थव्यवस्था के लक्षण (Features of Mixed Economy) :**

(१) निजी तथा सार्वजनिक दोनों क्षेत्रों की विद्यमानता (existence of both private and public sectors)—मिश्रित अर्थव्यवस्था का सबसे पहला महत्वपूर्ण लक्षण यह है कि इसके अन्तर्गत सरकारी तथा गैर-सरकारी दोनों क्षेत्र वर्तमान रहते हैं। एक प्रकार से, पूँजीवादी तथा समाजवादी अर्थव्यवस्थाओं को मिलाकर मिश्रित अर्थव्यवस्था के नाम से पुकारा जा सकता है, क्योंकि जैसा कि पहले बताया जा चुका है, कि पूँजीवादी अर्थव्यवस्था में सरकारी क्षेत्र अवश्य वर्तमान रहता है और समाजवादी अर्थव्यवस्था में छोटे से निजी क्षेत्र का अस्तित्व रहता है। पूँजीवादी अथवा समाजवादी अर्थव्यवस्था में छोटे से सरकारी अथवा निजी क्षेत्र के वर्तमान होने मात्र से ही ये अर्थव्यवस्थाएँ मिश्रित अर्थव्यवस्था में परिवर्तित नहीं होती। बल्कि मिश्रित अर्थव्यवस्था में महत्वपूर्ण बात यह होती है कि सरकार को एक निश्चित नीति का अनुसरण करना होता है और विधान मण्डल के द्वारा अपने इस निश्चय की घोषणा करनी होती है कि दोनों ही क्षेत्रों (sectors) का अस्तित्व साथ-साथ बना रहेगा। यही नहीं, कानून के द्वारा सरकारी तथा निजी, दोनों ही क्षेत्रों की सीमाएँ भी स्पष्ट रूप से निर्धारित करनी होती हैं।

1. J M Keynes : *The end of Laissez-Faire*, "The world is not so governed from above that private and social interests always coincide... It is not a correct deduction from the principles of economics that enlightened self interest always operates in the public interest. Nor is it true that self-interest is generally enlightened. More often individuals acting separately to promote their own ends are too ignorant or too weak to attain even those."
2. A C. Pigou : *Socialism Versus Capitalism* (1937) "The system of socialist central planning, if it could be effectively organised, would be in many respects preferable to our existing capitalism system."

जैसा कि पहले कहा जा चुका है कि अत्यधिक आरोही कर (highly progressive taxes) उन्नत अर्थव्यवस्थाओं (advanced economies) में इसलिए न्यायोचित ठहराये जाते हैं कि जिससे असमानताओं को कम करने का समाजवादी लक्ष्य प्राप्त किया जा सके। यह हो सकता है कि एक पिछड़ी अर्थव्यवस्था में आय की असमानताओं में कमी करना मुख्य लक्ष्य न हो, उसमें तो स्पष्टतः सरकार का सबसे महत्वपूर्ण लक्ष्य तीव्रगति से आर्थिक प्रगति करना होता है। यदि इसको मान भी लिया जाय कि आय तथा धन की असमानताओं में कमी करना एक महत्वपूर्ण लक्ष्य है, फिर प्रश्न यह सामने आता है कि क्या आरोही कराधान ही इस लक्ष्य को प्राप्त करने का केवल एक मात्र उपलब्ध विकल्प (alternative) है?

इसके अतिरिक्त, सामर्थ्य सिद्धान्त तथा आरोहण पद्धति निश्चय ही इस माय्यता पर आधारित है कि कराधान का प्राथमिक उद्देश्य पूर्णतया यही है कि कुछ सामूहिक लाभों की लागत बँटा करने के लिए बशदान दिया जाय किन्तु क्रियाशील वित्त (functional finance) तथा सक्रियकारी वित्त (activating finance) के दृष्टिकोणों के अनुसार कराधान को आर्थिक प्रगति के लिए साधनों की प्राप्ति का एक अस्त्र माना जाता है। सरकारी व्यय के लिए वित्तीय व्यवस्था करना महत्वपूर्ण तो है किन्तु वह प्रासंगिक (incidental) है। जो बात हमसे भी अधिक महत्वपूर्ण है, वह यह कि विनियोग (investment) तथा आर्थिक प्रगति की रफ्तार में तेजी लायी जाय। वास्तव में यह बात भी विनियोग तथा आर्थिक प्रगति की दर पर निर्भर होती है कि सरकारी सेवाओं की मांग कितनी होगी। यदि इस दृष्टिकोण को स्वीकार किया जाय तो कम विकसित अर्थव्यवस्था में सामर्थ्य सिद्धान्त (principle of ability) तथा आरोहण पद्धति कर-ढाँचे के मूल-भूत सिद्धान्त नहीं बन सकते।

अन्त में, एक कम विकसित देश में आरोहण के सिद्धान्त को केवल सीमित मात्रा में ही लागू किया जा सकता है। इसका कारण यह है कि प्रत्यक्ष करों का क्षेत्र सीमित होता है। एक कम विकसित देश में, श्रितने वित्त की आवश्यकता होती है उसकी प्राप्ति मुख्य रूप से आय तथा धन पर प्रत्यक्ष करों को लागू करके ही नहीं की जा सकती, अपितु उसकी प्राप्ति के लिए मुख्य भरोसा परोक्ष करों पर ही करना होता है। यद्यपि परोक्ष कराधान (indirect taxation) में आरोहण का कुछ तत्त्व सम्मिलित किया जा सकता है, किन्तु फिर भी परोक्ष कराधान अनिवार्यतः अवरोही (regressive) ही होता है।

इस प्रकार कहा जा सकता है कि आरोही कराधान (progressive taxation) का सैद्धान्तिक एवं सामाजिक औचित्य चाहे कुछ भी क्यों न हो, कम विकसित देशों में इसे केवल सीमित मात्रा में ही लागू किया जा सकता है।

### कुछ चुने हुए सन्दर्भ ग्रन्थ

- 1 R A Musgrave      The Theory of Public Finance
2. Hugh Dalton      Principles of Public Finance, Chapter II
- 3 A C Pigou      · A Study of Public Finance, part (II), Chapters (I) & (IV)
- 4 Groves      View Points on Public Finance, Chapter 8
- 5 Buchler      Public Finance, Chapter (XVII)
- 6 E H Plank      · Public Finance.
- 7 J. S. onice      · Principles of Political Economy
8. William Petty      A Treatise of Taxes and Contributions Ch. 15.
- 9 R. N. Bhargava      The Theory and Working of Union Finance in India.

सर्वाधिक कुशल एवं आर्थिक रीति से किया जाता है। इसके अतिरिक्त, अर्थव्यवस्था के प्रमुख उद्योग सरकार से सम्बन्धित होते हैं, परिणामस्वरूप उनमें निजी लाभों का स्थान सामाजिक हित तथा कल्याण को प्राप्त होता है। फिर, चूंकि कुछ उद्योगों में पूर्णतया निजी क्षेत्र का अस्तित्व होता है और कुछ उद्योगों में सरकार निजी तथा उद्यमी, दोनों ही साथ-साथ बने रहते हैं अतः इससे काफी मात्रा में प्रतियोगिता तथा उत्पादन की कुशलता की गारंटी मिलती है। चक्रीय उतार-चढ़ाव (cyclical fluctuations), जो कि पूँजीवादी अर्थव्यवस्था का मुख्य लक्षण है, इसमें समाप्त हो जाता है। इसी प्रकार, एकाधिकारी शोषण तथा आय की असमानताओं का भी नाश हो जाता है।

इस प्रकार, मिश्रित अर्थव्यवस्था में पूँजीवाद तथा समाजवाद, दोनों के ही लाभों का तो समावेश है किन्तु उपरोक्त लाभों के होते हुए भी मिश्रित अर्थव्यवस्था की कटु आलोचना की जाती है।

**मिश्रित अर्थव्यवस्था की आलोचनाएँ (Criticism of Mixed Economy) :**

(१) दीर्घकाल तक न रह सकना (non-existence for a long time)—मिश्रित अर्थव्यवस्था की एक गम्भीर आलोचना यह की जाती है कि जिसका रूप वर्णन किया गया है उस रूप में यह अधिक समय तक बनी नहीं रह सकती। या तो सरकारी क्षेत्र अपना विस्तार इतनी मात्रा तक कर लेता है कि बिना किसी कठिनाई के ही निजी क्षेत्र का विगलने में समर्थ हो जाता है अथवा निजी क्षेत्र को बहुत ही कम महत्वपूर्ण भाग अदा करने को बाध्य कर देता है। ऐसा तब सम्भव होता है जबकि अर्थव्यवस्था के कुछ नियन्त्रणकारी उद्योग, जैसे कि परिवहन वैनिक, बीमा तथा अन्य वित्तीय संस्थाएँ और आधारभूत तथा मूलभूत उद्योग सरकार के स्वामित्व तथा प्रबन्ध में रहते हैं और निजी क्षेत्र के उद्योगों को अन्ततः सरकार पर ही निर्भर रहना होता है। अथवा सरकार को निजी क्षेत्र पर इस सीमा तक निर्भर रहना पड़ सकता है कि सरकारी क्षेत्र का महत्त्व ही समाप्त हो जाए। यह भी हो सकता है कि निजी क्षेत्र, जो कि अनेक सदिग्ध तरीके अपनाने का अभ्यस्त होता है, सरकारी क्षेत्र के कार्य संचालन में बाधाएँ डली कर दे और इस प्रकार सरकारी क्षेत्र को जनता के सम्मुख बदनाम कर दे। परन्तु यदि चिन्ते अनुभव तथा हरा जैसे देशों से कुछ सीखा जा सकता है तो सम्भावना यही है कि आगे चलकर मिश्रित अर्थव्यवस्था समाजवादी अर्थव्यवस्था में परिवर्तित हो जाती है।

(२) कुशलता का प्रभाव (lack of efficiency)—मिश्रित अर्थव्यवस्था की दूसरी आलोचना यह की जाती है कि हो सकता है कि यह व्यवस्था वास्तव में कुशल न हो। यह भी सम्भव है कि पूँजीवादी तथा समाजवादी अर्थव्यवस्थाओं के बीच का एक समझौता होने के कारण इस व्यवस्था से वास्तव में किसी को भी लाभ प्राप्त न हो सके। उदाहरण के लिए, यह सम्भव है कि निजी क्षेत्र को विकास के लिए पर्याप्त स्वाधीनता तथा प्रेरणा प्राप्त न हो सके और लाभ की प्रेरणा पर कल्याण के द्वारा काफी रोक लगा दी जाए। इस प्रकार, इधर तो निजी क्षेत्र को सरकारी नियन्त्रण तथा नियमन के द्वारा पगु बना दिया जाता है और उधर हो सकता है कि सरकारी क्षेत्र प्रभावशाली सिद्ध न हो। सरकारी क्षेत्र की अकुशलता के लिए दो विशेष कठिनाइयों का जिक्र किया जा सकता है। प्रथम कठिनाई है सरकारी उद्यमों को चलाने के लिए योग्य एवं कुशल कर्मचारियों का अभाव। यह कठिनाई उन्नत देशों तक से पाई जाती है। और भारत जैसे अल्प-विकसित देशों में तो विशेष रूप से पाई जाती है। दूसरे, इसमें सरकारी तथा गैर-सरकारी दोनों क्षेत्रों के लिए व्यापक नियोजन की आवश्यकता होती है परन्तु एक अल्पविकसित देश में ऐसा करना आसान नहीं होता। इसलिए, हो सकता है कि मिश्रित अर्थव्यवस्था इतनी कुशल अथवा प्रभावशाली सिद्ध न हो जितनी स्वतन्त्र उद्यम-अर्थव्यवस्था होनी है।

(३) निजी क्षेत्र के विचलित होने का भय (danger of deviation of private sector)—मिश्रित अर्थव्यवस्था का तीसरा दोष यह है कि जहाँ सरकारी क्षेत्र के उद्योग प्रभावी नियन्त्रण तथा निर्देशन के अधीन कार्य करते हैं, वहाँ गैर-सरकारी क्षेत्र के उद्योग आन्तरिक तथा विदेशी वाजार-शक्तियों के प्रवाह में बहते हैं। यह हो सकता है कि निजी क्षेत्र के उद्योगों पर यदि सरकार का नियन्त्रण प्रभावशाली तरीके से लागू न किया जाए तो वे अपने निर्धारित एवं

नियोजित ढाँचे से विचलित हो जाएँ। सामान्य रूप से होता यह है कि सरकार अथवा योजना आयोग (planning commission) के पास मूल्य-नियन्त्रण की तथा निजी क्षेत्र के उद्योगों के नियमन (regulation) की कोई योजना नहीं होती, और इस स्थिति में प्राइवेट क्षेत्र के विकास से होने वाला कोई भी गम्भीर विचलन (serious deviation) सरकारी क्षेत्र के विकास पर भी प्रतिकूल प्रभाव डाल सकती है। इस प्रकार, मिश्रित अर्थव्यवस्था के अन्तर्गत जब तक कि नियन्त्रण की कोई प्रभावशाली पद्धति लागू नहीं की जाती तब तक इसमें आर्थिक उतार-चढ़ाव आते ही रहते हैं।

### निष्कर्ष (Conclusion) :

किन्तु इसके बावजूद, यह कहा जा सकता है कि मिश्रित अर्थव्यवस्था के दोषों को अनुभव-प्राप्ति के साथ ही साथ सरलता से दूर किया जा सकता है। समय बीतने के साथ ही साथ, मिश्रित अर्थव्यवस्था में दोनों ही क्षेत्रों के बीच एक ऐसा सर्वोत्तम सन्तुलन बनाया जा सकता है जिसमें न कोई क्षेत्र किसी दूसरे क्षेत्र का महत्त्व कम कर सके और न दूसरे पर हावी हो सके। फिर, आगे चलकर सरकार तथा निजी उद्यम दोनों ही एक-दूसरे के योगदान के महत्त्व को समझ सकते हैं और इस प्रकार एक दूसरे के सामोरे के लिए परस्पर सहयोग कर सकते हैं। इसके अतिरिक्त, मिश्रित अर्थव्यवस्था में कुशलता की मात्रा उस सीमा से अधिक बढ़ाई जा सकती है जितनी कि पहली दोनो अर्थव्यवस्था में से किसी में भी सम्भव है। अर्थशास्त्री इस विषय में एक मत हैं कि मिश्रित अर्थव्यवस्था अर्थव्यवस्था नीति के पूँजीवाद तथा सत्तावादी साम्यवाद के बीच एक समझौते के रूप में अधिक प्रचलित होगी।

### मिश्रित अर्थव्यवस्था में सरकार का योग (The Role of Government in a Mixed Economy)

मिश्रित अर्थव्यवस्था के अन्तर्गत सरकार उन सभी कार्यों को सम्पन्न करती है जो कि इससे सहायक अंगों द्वारा स्वतन्त्र उद्यम अर्थव्यवस्था में सम्पन्न किये जाते हैं। उदाहरण के लिए, सरकार कुछ ऐसी सेवाओं की व्यवस्था कर सकती है जिनकी व्यवस्था लोग स्वयं नहीं करते या लोगों द्वारा नहीं की जा सकती, या वनरोपण (afforestation) जैसी सरक्षी सेवाएँ (conservation services) अपने हाथ में ले सकती है, एकाधिकारी क्रियाओं को नियंत्रित कर सकती है, प्रतियोगिता की दशाएँ उत्पन्न कर सकती है, राष्ट्रीय हित में कुछ वस्तुओं की व्यवस्था कर सकती है, अथवा बेरोजगारी दूर कर सकती है और सामान्य रूप में कीमतों पर तथा वस्तुओं के उत्पादन व वितरण पर नियन्त्रण लगा सकती है।

इन सब आर्थिक कार्यों के साथ ही साथ, सरकार देश के औद्योगिक विकास में भी सक्रिय रुचि लेती है। औद्योगीकरण की गति तेज करने के लिए, सरकार कुछ ऐसे उद्योगों को खोल कर सकती है जिनमें कि निजी उद्यमी रुचि न लेते हों अथवा जिसकी लागत निजी क्षेत्र की सामर्थ्य से बाहर हो। इन श्रेणी के उद्योगों में बिजली उत्पादन करने वाली प्रयोजनाएँ (projects) परिवहन व संचार सुविधाएँ प्रदान करने वाले उद्यम तथा आधारभूत या मूलभूत उद्योग सम्मिलित किये जा सकते हैं। इनमें से कुछ उद्योग तो सामाजिक एवं आर्थिक समस्याओं की प्रकृति के होते हैं जिनका आर्थिक विकास पर अनुकूल प्रभाव पड़ता है। कभी-कभी सरकार ऐसे उद्योगों में ही नई इकाइयाँ खोल कर सकती है जिनमें कि पहले से ही निजी स्वामित्व की इकाइयाँ वर्तमान होती हैं। यहाँ उद्देश्य पहले की वर्तमान निजी इकाइयाँ से प्रतियोगिता करना नहीं होता, अपितु देश के औद्योगिक विकास की गति तेज करना होता है।

महत्वपूर्ण उद्योगों का स्वयं संचालन करने के अलावा, सरकार अनेक प्रकार से निजी क्षेत्र की सहायता कर सकती है जैसे, कि अनेक वित्तीय सुविधाएँ प्रदान करना। ये सुविधाएँ वित्तीय समस्याओं की स्थापना करके, निजी क्षेत्र की उपज को मरक्षण प्रदान करके तथा उपयुक्त कर-उपायों द्वारा निवेश को सुविधाजनक बनाकर प्रदान की जा सकती हैं। परन्तु निजी क्षेत्र के उद्योगों को अनाप-बनाप तरीके से आगे बढ़ने की अनुमति नहीं दी जा सकती, अपितु वे सामान्य रूप से निर्धारित स्तरों के अनुसार ही अपना विकास कर सकते हैं।

मिश्रित अर्थव्यवस्था में, एक शक्तिशाली योजना आयोग अथवा योजना मण्डल होता है जिसे इस सम्बन्ध में पूरे अधिकार दिये जाते हैं कि सरकारी क्षेत्र के लिए योजना तैयार करे और सरकारी क्षेत्र के लिए लक्ष्य (targets) का निर्धारण करे। यह योजना आयोग ही राज्य के निर्देशक सिद्धान्तों के सामान्य ढाँचे की सीमा में रहते हुए अर्थव्यवस्था के सामाजिक एवं आर्थिक लक्ष्यों का निर्धारण करता है और उनकी प्राप्ति के उपाय सुझाता है। यह इस बात का भी निर्धारण करता है कि निजी क्षेत्र पर किस प्रकार का नियन्त्रण एवं नियमन लागू किया जाए और उन्हें किस प्रकार के निर्देश दिये जाएँ। इस प्रकार योजना आयोग अथवा नियोजन करने वाली सत्ता को एक ऐसी सर्वोच्च आर्थिक परिपक्व माना जा सकता है जिसकी उद्योगों एवं क्षेत्रों के बीच साधनों का बँटवारा करने तथा उत्पादन एवं उपयोग को प्रभावित करने के लिए काफी अधिकार होते हैं।

मिश्रित अर्थव्यवस्था के अन्तर्गत, धूर्ति सरकार को कुछ सर्वैधानिक व्यवस्थाओं के अधीन कार्य करना होता है अतः वह अपनी शक्तियों का उपयोग तानाशाही तरीके से नहीं कर सकती। इसके अतिरिक्त दत्तमे व्यक्तिगत स्वाधीनता तथा पसंद (choice) की भी गारण्टी दी जाती है, इसीलिए इसको सामान्य रूप से मान्यता दी जाती है।

### भारत—मिश्रित अर्थव्यवस्था का एक उदाहरण (India—As a Mixed Economy)

भारत को मिश्रित अर्थव्यवस्था का सर्वोत्तम उदाहरण माना जा सकता है। भारत में ऐसी अर्थव्यवस्था का विकास भारतीय संविधान में राजनीति के निर्देशक सिद्धान्तों (directive principles of state policy) के मूल्यों पर आधारित है। इन निर्देशक सिद्धान्तों के अनुसार, यह राज्य का उत्तरदायित्व है कि वह देश में लोकतन्त्रीय पद्धति की सरकार की स्थापना करे और लोकतन्त्रीय ढाँचे की परिधि में ही, भारतीय अर्थव्यवस्था का इतनी तेजी से आर्थिक विकास करे जिससे राष्ट्रीय आय तथा लोगों के जीवन स्तर में वृद्धि हो। भारतीय संविधान के निर्देशक सिद्धान्तों में कहा गया है कि "लोगों के कल्याण में वृद्धि करने के लिए राज्य यथाशक्ति एक ऐसी सामाजिक, धर्मव्यवस्था की स्थापना का प्रयत्न करेगा जिसमें राष्ट्रीय जीवन की सभी समस्याओं की सामाजिक, आर्थिक एवं राजनैतिक न्याय प्राप्त हो सके।" आर्थिक क्षेत्र में, सरकार को अपनी नीति का संचालन इस प्रकार से करना होता है कि जिससे स्वामित्व का अधिक श्रेष्ठ वितरण हो सके, देश के भौतिक साधनों पर नियन्त्रण रखा जा सके और अधिको के शोषण एवं कुछ थोड़े से हाथों में धन के केन्द्रीयकरण को रोका जा सके। परन्तु निर्देशक सिद्धान्तों में निहित लक्ष्यों की पूर्ति करना राज्य के लिए उस समय तक असम्भव है जब तक कि वह उत्पादन एवं वितरण के क्षेत्र में स्वयं प्रवेश न करे। भारत की विशाल जनसंख्या के रहन-सहन एवं राष्ट्रीय आय के स्तर को राज्य तब तक कैसे ऊँचा उठा सकता है जब तक कि वह स्वयं हिस्सा लेकर देश का तीव्रगति से औद्योगीकरण न करे।

अतः भारत में राज्य समाजवादी ढंग के ऐसे समाज की स्थापना के लिए बचन बद्ध है जिसमें कि धन की वर्तमान तीव्र असमानताएँ न्यूनतम हो जाएँ। पर इसके लिए सरकार उस निजी उद्यम व्यवस्था को समाप्त नहीं करेगी, जो कि अपनी अनेक कमियों के बावजूद, उत्पादन तथा वितरण के क्षेत्र में बड़ा महत्वपूर्ण कार्य कर रही है। इस प्रकार, हमारी मिश्रित अर्थव्यवस्था लोकतन्त्र (democracy) तथा समाजवाद (socialism) के प्रति हमारी भक्ति का परिणाम है। फलस्वरूप, भारत में सरकारी व गैर-सरकारी दोनों ही क्षेत्र साधन-साधन बढ़ रहे हैं।

भारत में सरकारी तथा गैर-सरकारी क्षेत्र (Public and Private Sectors in India) .

यह आवश्यक है कि इन दोनों ही क्षेत्र के बीच उद्योगों का जो विभाजन किया गया है, उसका संक्षेप में उल्लेख किया जाए। सन् १९५६ के औद्योगिक नीति सम्बन्धी वक्तव्य के अनुसार, उद्योगों को तीन वर्गों में बाँटा गया है। प्रथम वर्ग में वे उद्योग हैं जिनके विनाश का पूर्ण उत्तरदायित्व राज्य पर डाला गया है। इस वर्ग में वे उद्योग हैं - अस्-शस्त्र व गोला बारूद, अणु-शक्ति, सोहा व इस्पात, भारी समन्वय व मशीनरी जो लोहा व इस्पात के उत्पादन के लिए आवश्यक

हो, भारी विद्युत यन्त्र जिनमें जलशक्ति और भाप से चलने वाले टरबाइन इंजिन भी सम्मिलित हैं कोयला तथा लिग्नाइट, घनिज तेल, वायुगान, वायु तथा रेल परिवहन, जलयान-निर्माण, टेलीफोन, विजली का उत्पादन तथा वितरण आदि। इन उद्योगों में सभी नई इकाइयों की स्थापना सरकार द्वारा ही की जायेगी। परन्तु इन उद्योगों में जो निजी इकाइयाँ चालू हैं, उन्हें न केवल बाधू ही रहने दिया जायेगा बल्कि विस्तार के लिए भी सभी सुविधाएँ प्रदान की जायेगी।

दूसरे वर्ग में जो उद्योग सम्मिलित किये गये हैं वे भविष्य में अधिकाधिक सरकारी स्वामित्व में हो खलेंगे परन्तु निजी उद्यम कर्ताओं को भी यह अवसर प्राप्त होगा कि वे राज्य के प्रयत्नों में हाथ बटा सकें। इनमें ये उद्योग सम्मिलित हैं : “गौण घनिज पदार्थों को छोड़कर सारे खनिज पदार्थ, एल्यूमिनियम तथा अन्य जलोद्घातयों, मशीनी औजार, मूल तथा ऐसे उत्पादक पदार्थ जिनका रासायनिक उद्योगों में जैसे कि दवाइयों, रंगों तथा प्लास्टिक के निर्माण में उपयोग हो सके जीवाणुद्वेषी (anti-biotics) तथा अन्य आवश्यक औषधियाँ, रासायनिक खाद, कृत्रिम रबड़, सड़क परिवहन, समुद्र-परिवहन आदि। इस वर्ग के उद्योगों में सरकारी तथा गैर-सरकारी दोनों ही उद्योगों की समान रूप से पहुँच है। किन्तु फिर भी सरकारी क्षेत्र को अधिक महत्त्व दिया जाता है। हमके अतिरिक्त, इन उद्योगों पर अधिकाधिक रूप में राज्य का ही स्वामित्व होता जायेगा।

अन्त में, तीसरे वर्ग में ये उद्योग हैं जो प्रथम तथा द्वितीय वर्ग में सम्मिलित नहीं हैं। इन उद्योगों के विकास तथा विस्तार का कार्य निजी उद्यम पर छोड़ दिया गया है। सामान्य रूप से तो सरकार इस क्षेत्र में प्रवेश नहीं करेगी, किन्तु यदि देश-हित की दृष्टि से ऐसा करना आवश्यक हुआ तो बात दूसरी है। परन्तु सरकार सन् १९११ के उद्योग (विकास तथा नियमन) अधिनियम (सन् १९६६ में संशोधित) के द्वारा सभी निजी उद्यमों पर नियन्त्रण रखती है। सरकार वित्त की व्यवस्था करके निजी क्षेत्र के उद्योगों की सहायता भी करती है।

यहाँ इस बात पर जोर देना आवश्यक है कि देश के आर्थिक ढाँचे को तीन भिन्न क्षेत्रों में विभाजित कर देने का अर्थ यह नहीं है कि उनके बीच कोई बड़ी रेखा खींची है। यह वर्गीकरण तो केवल प्रशासनिक सुविधा के लिए तथा अतिव्यापन (overlapping) के कारण उत्पन्न भ्रम को दूर करने के लिए है। वास्तव में, एक क्षेत्र की छाया दूसरे पर प्रतिबिम्बित होती है। जैसा कि योजना आयोग ने कहा है कि “आयोजनाबद्ध अर्थव्यवस्था में, सरकार तथा गैर-सरकारी क्षेत्र के बीच का अन्तर आपेक्षिक महत्त्व की दृष्टि से है। वैसे दोनों ही क्षेत्र एक ही शरीर के अंग हैं और उसी रूप में कार्य करते हैं।”

**भारत के लिए मिश्रित अर्थव्यवस्था की उपयुक्तता (Suitability of Mixed Economy to India)**

भारतीय उद्योगों के आयोजनाबद्ध विकास के लिए मिश्रित अर्थव्यवस्था उपयुक्त है या नहीं—इसका पता निम्नलिखित तीन बातों से लगाया जा सकता है (क) अर्थव्यवस्था के विकास की गति, (ख) विकास के साधनों का वितरण, और (ग) उत्पादन क्षमता में वृद्धि करने के प्रति लोगों का उत्साह।

(क) अर्थव्यवस्था के विकास की गति (the pace of growth of the economy)—जो लोग नियोजन तथा आर्थिक मामलों में राज्य के हस्तक्षेप का विरोध करते हैं, उनका विश्वास है कि यदि सरकार ने गैर-सरकारी क्षेत्र पर नियन्त्रण न लगाया होता तो अर्थव्यवस्था के विकास की गति और भी तेज होती। तथापि सामान्यतः स्वीकृत मत यह है कि उस स्थिति में राज्य की विकास योजनाओं के विकास की दर अवश्य सम्भवतः धीमी होती। एक दशक (decade) में ही तीन दशक नारंगानों की खपत, तथा रेल इंजिन के कारखाने, रेल के सवारी दिब्बों के कारखाने, मशीनी औजार जीवाणुद्वेषी (antibiotics) व तेलशोधन कारखानों, भारी विद्युत संपन्नो के कारखाने, अणुशक्ति तथा विद्युत प्रयोजनाओं आदि की स्थापना—ये सब राज्य की निपाओं की वाञ्छनीयता के स्पष्ट प्रमाण हैं। राज्य ने पिछड़े क्षेत्रों के विकास की कार्यवाहियों को आगे बढ़ाने में काफी मदद की है और परिवहन व संचार साधनों का नेजी में विकास करके देश के औद्योगीकरण को गति प्रदान की है। सरकारी क्षेत्र के उद्योगों के विस्तार का प्रत्यक्ष परिणाम



यह हुआ है कि निजी क्षेत्र के उद्योगों में भी उल्लेखनीय वृद्धि हुई है। इस तथ्य को सभी प्रेक्षकों में स्वीकार किया है।

(ख) विकास के लाभों का वितरण (the distributions of fruits of growth)—मिश्रित अर्थव्यवस्था का औचित्य इस बात से भी आँका जाता है कि उसके अन्तर्गत विकास के लाभों का वितरण किस प्रकार होता है। उत्पादन के साधनों पर जब राज्य का स्वामित्व तथा नियन्त्रण होता है तो पैर-सरकारी हाथों में आय के केन्द्रीयकरण की मुजाबिल कम होती है। परन्तु निजी उद्यम के तीव्र विस्तार के कारण आय तथा धन के केन्द्रीयकरण की स्थिति घराब हो जाती है। तथापि, सरकार बहुसंख्या में लोगों का ह० समुक्त पूँजी कंपनियों के साधारण शेयरों में लगवाकर इस केन्द्रीयकरण को कम करने का प्रयास करती है। कुछ जिम्मेदार प्रेक्षकों का मत है कि आर्थिक विकास के लाभ भारत में अब तक निम्न आय वाले वर्गों को प्राप्त नहीं हुए हैं। परन्तु इसका दोष मिश्रित अर्थव्यवस्था को नहीं दिया जा सकता, अपितु इसके लिए उत्तरदायी है वह राजकोपीय नीति (fiscal policy) जो आय का थोड़ातर वितरण करने में असफल रही है।

(ग) राष्ट्रीय उत्पादन-क्षमता में वृद्धि को प्रोत्साहन (incentives to raise national productive capacity)—भारत में मिश्रित अर्थव्यवस्था की उपयुक्तता इस बात से भी आँकी जा सकती है कि क्या इस व्यवस्था के द्वारा लोगों में राष्ट्र की उत्पादन क्षमता में वृद्धि करने के प्राप्ति उत्साह जगा है? सरकारी क्षेत्र में वृद्धि के कारण जो माँग उत्पन्न हुई है उसकी पूर्ति के लिए पिछले १५ वर्षों में निजी ने ज़रूरी काफी विस्तार किया है। उधर किसानों तथा मजदूरों में भी काफी उत्साह पाया जाता है। मामान्य एवं तकनीकी शिक्षा में भी भारी रकम दिखाई जा रही है। ये सब चीज़ें इस बात के स्पष्ट प्रमाण हैं कि भारत में मिश्रित अर्थव्यवस्था से आजकल राष्ट्रीय उत्पादन क्षमता में वृद्धि हो रही है।

अतः मिश्रित अर्थव्यवस्था का यह विचार भारत के लिए सबसे अधिक उपयुक्त प्रतीत होता है। मिश्रित अर्थव्यवस्था यह प्रयत्न करती है कि निजी उद्यम की सहायता के सभी समाज-विरोधी लक्षणों को दूर करके उसका अस्तित्व बनाये रखे। राज्य के नियमन, नियन्त्रण तथा पर्यवेक्षण (supervision) में निजी उद्यम देश के तीव्र आर्थिक विकास में सहायक होंगे, परन्तु अकेले निजी उद्यम ही निवेश (investment) की उस ऊँची दर तक नहीं पहुँच सकते जो कि आज देश के लिए आवश्यक है, अतः यह अत्यन्त आवश्यक है कि राज्य देश के औद्योगीकरण में स्वयं भी हिस्सा ले।

### भविष्य सम्भावनाएँ (Future Prospects)

पूँजीवाद तथा समाजवाद के मध्य हुए समझौते पर आधारित मिश्रित व्यवस्था की स्वाभाविकता यह हुआ करती है कि वह इन दोनों में से किसी एक ओर झुकने लगती है। भारत में इस सम्बन्ध में मिश्रित अर्थव्यवस्था से क्या अपेक्षा की जा सकती है? भारत में निजी क्षेत्र काफी शक्तिशाली है और वह अनेक क्षेत्रों में सरकार को प्रभावित करता रहा है। इसके साथ ही इसका क्षेत्र स्पष्ट रूप से निर्धारित है और इसके विकास एवं विस्तार को भी सरकार पर निर्भर बना दिया गया है अनेक प्रत्यक्ष तथा प्ररोक्ष नियन्त्रण निजी क्षेत्र के उद्योगों के कार्यों पर लगे हुए हैं। दूसरी ओर, सरकारी क्षेत्र के उद्योगों का भी लगातार विस्तार हो रहा है। राष्ट्र के मामलों का प्रबन्ध जब तक वर्तमान राजनैतिक नेतृत्व के हाथों में रहेगा तब तक तो दोनों ही क्षेत्रों का अस्तित्व साथ-साथ ही अवश्य बना रहेगा।

परन्तु इस सम्बन्ध में दो अन्य सम्भावनाएँ भी मौजूद हैं। एक तो यह कि वामपंथी शक्तियाँ लोगों के कष्टों तथा उनकी गरीबी का भक्षण करके अपना राजनैतिक आधिपत्य स्थापित कर सकती हैं और उस राजनैतिक शक्ति का उपयोग उत्पादन के सभी साधनों का समाजोकरण करने में कर सकती हैं। परन्तु इन शक्तियों को अभी हाल में बड़ा धक्का लगा है। अतः फिर से सभलने में उन्हें काफी समय लग सकता है। दूसरी ओर, दक्षिणपंथी राजनैतिक शक्तियाँ भी पिछले कुछ वर्षों से काफी जोर धार रही हैं और असन्तुष्ट राजनीतिज्ञ तथा एकाधिकारी पूँजीपति आर्थिक जीवन में 'योजना-विरोध' तथा 'राज्य हस्तक्षेप के विरोध' के नाम पर एक साथ मिल रहे हैं। यदि

ये शक्तियाँ सफल हो गईं, तथा समाजवादी रुझान यदि पलटा नहीं गया तो अवरुद्ध तो हो ही जायेगा। परन्तु जब तक कि वामपन्थी अथवा दक्षिणपन्थी शक्तियाँ अपने को स्थिर बनायें, तब तक यह हो सकता है कि मिश्रित अर्थव्यवस्था अपने को काफी मजबूत बना ले और गहराई से अपनी जड़े जमा ले। उस स्थिति में यह बड़ा कठिन होगा कि निजी क्षेत्र को समाप्त कर दिया जाये या सरकारी क्षेत्र को कमजोर कर दिया जाए।

### कुछ चुने हुए संदर्भ ग्रन्थ

1. George Steiner : Government Role in Economic Life, Chapter 4 and 9.
2. First, Second and Third Five-Year Plan Reports
4. R B Gregg : A Philosophy of Indian Economic Development.

### UNIVERSITY QUESTIONS

१. मिश्रित अर्थव्यवस्था के प्रमुख लक्षणों को समझाइए। मिश्रित अर्थव्यवस्था के लाभ-दोषों की विवेचना कीजिए।  
Explain the characteristics of mixed economy. Discuss the advantages and disadvantages of mixed economy.
२. मिश्रित अर्थव्यवस्था में सरकारी योगदान का परीक्षण कीजिए।  
Examine the role of the Government in mixed economy.
३. "भारत मिश्रित अर्थव्यवस्था का एक उदाहरण है।" समझाइए। भारत के लिए मिश्रित अर्थव्यवस्था की उपयुक्तता की विवेचना कीजिए।  
"India is an example of mixed economy." Explain. Discuss the suitability of mixed economy to India.

## अल्पविकसित देशों का आर्थिक विकास (Economic Development of Underdeveloped Countries)

मुप्रसिद्ध इतिहासकार अर्नोल्ड टोइनबी (Arnold Toynbee) ने लिखा है कि "इतिहास के पृष्ठों में २०वीं शताब्दी का काल बड़ा ही उल्लेखनीय काल माना जायेगा, उल्लेखनीय इसलिए नहीं कि इस अवधि में बड़े-बड़े विश्वयुद्ध हुए अथवा एटमबम बने, अपितु इसलिए कि सभ्यता के प्रारम्भ से अब तक यह सबसे पहला काल था..... जिसमें कि लोगो ने इस विचार को व्यावहारिक समझा कि सभ्यता (civilisation) के साथ सम्पूर्ण मानव-जाति को उपलब्ध कराये जायें।"<sup>1</sup> गत दो दशकियों (decades) में अल्पविकसित देशों की समस्याओं के प्रति बड़ा जागरण उत्पन्न हुआ है और इस बात की बड़ी जरूरत महसूस की गई है कि इन देशों के आर्थिक विकास के प्रयत्नों में इनकी मदद की जाये। आजकल आर्थिक विकास जहाँ सभी अल्पविकसित देश की सरकारों की नीति का अंग बन गया है, वहाँ संसार के औद्योगिक दृष्टि से उन्नत देशों में भी अपने कम भाग्यशाली पड़ोसियों की सहायता करने की जिम्मेदारी अपने कंधों पर ली है। वास्तव में, यह आवश्यक हो गया है कि प्रत्येक उन्नत देश अपनेआपको विश्वव्यापी आर्थिक विकास से सम्बद्ध कर ले। विशेष रूप से इसी उद्देश्य की पूर्ति के लिए अनेक अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाओं की स्थापना की गई है। यहाँ हम संक्षेप में अल्पविकसित देशों की आर्थिक व्यवस्था की विवेचना करेंगे।

### अल्पविकसित देश की परिभाषा (Definition of an Underdeveloped Country) :

प्रारम्भ में यह कहा जा सकता है कि अल्पविकसित अर्थव्यवस्था की सही तथा वैज्ञानिक रीति से कोई परिभाषा देना बड़ा कठिन है। बौर तथा यामी (Bauer and Yamey) के अनुसार "अल्पविकसित देशों से आशय उन देशों अथवा क्षेत्रों से होता है जिनकी प्रति व्यक्ति आय तथा पूँजी का स्तर उत्तरी अमेरिका, पश्चिमी योरोप तथा आस्ट्रेलिया के स्तरों से नीचा होता है।"<sup>2</sup> संयुक्त राष्ट्र संघ की एक एजेन्सी के अनुसार, अल्पविकसित देश वह होता है जिसमें "सम्पूर्ण रूप से, उत्पादन कार्य प्रति व्यक्ति वास्तविक पूँजी की अपेक्षाकृत थोड़ी मात्रा से और समार के अन्य

1. Quoted by Villard in "Economic Development" p. 10.

2. Bauer and Yamey : "Economics of Underdeveloped Countries," p 3. "The term underdeveloped countries usually refers loosely to countries or regions with levels of real income and capital per head of population which are low by the standards of North America, Western Europe and Australia."

देशों की तुलना में अपेक्षाकृत पिछड़ी विधियों से किया जाता है।<sup>3</sup> इस परिभाषा में वास्तविक पूँजी की कमी तथा उत्पादन की पिछड़ी तकनीकों के लागू होने पर बल दिया गया है। हिक्स ने भी अल्पविकसित अर्थव्यवस्था की अपनी परिभाषा में शिल्पकला अथवा उद्योगविद्या सम्बन्धी तत्त्व पर जोर दिया है। उनके अनुसार, "अल्पविकसित देश वह होता है जिसमें तकनीकी और मीट्रिक सीमायें इतनी नीची होती हैं कि वे उत्पादन तथा वस्तु के वास्तविक स्तर के साथ समरूप हो जाती हैं जिससे परिणाम यह होता है कि प्रति श्रमिक औसत पारिस्थितिक उत्पत्ति कम होता है जितना कि तब होता जबकि ज्ञात उद्योगविद्या (known technology) की ज्ञात साधनों (known resources) में लागू किया जाता।"<sup>4</sup>

कुछ लेखकों ने अल्पविकसित देश को निम्न आमदनीयों के रूप में परिभाषित करने का प्रयत्न किया है। एक प्रकार से, सभी निर्धन देशों को अल्पविकसित देश माना जा सकता है। बरेन्सटीन (Berenstein) का विश्वास था कि 'एक अल्पविकसित देश की सर्वोत्तम कसौटी उसकी वास्तविक आद का स्तर है और वह दर है जिस पर प्रतिव्यक्ति वास्तविक आय बढ़ रही है। संक्षेप में एक अल्पविकसित देश वह है जिसमें प्रति व्यक्ति उत्पादन अपेक्षाकृत कम है और जिसमें उत्पादन क्षमता में बहुत शर्त-शर्त वृद्धि होती है।'<sup>5</sup> बरेन्सटीन की परिभाषा में, देशों की आमदनीयों के निम्न स्तर को ही अल्पविकास की मुख्य कसौटी माना है। बारबरा वार्ड (Barbara Ward) ने यह तर्क दिया कि 'अल्पविकसित देश' शब्द सन्तोषजनक नहीं है क्योंकि इनमें जनेक प्रकार के अल्प-विकास सम्मिलित हैं, अतः उसका अनुसार 'निर्धनता (poverty) की व्याख्या करने की सबसे अधिक सन्तोषजनक नीति यह है कि उसे प्रति व्यक्ति आय (per capita income) के रूप में अर्थात् व्यक्तियों को उपलब्ध औसत आय के रूप में व्यक्त किया जाये।'<sup>6</sup> के.के. कुरीहारा (K. K. Kurihara) ने भी ऐसा ही विचार प्रस्तुत किया, "अल्पविकसित अर्थव्यवस्था प्रष्ट करने के लिए चाहे और कुछ भी कहा जाय, पर ऐसी अवस्था की सबसे अधिक व्यावहारिक सूचक नीति प्रति व्यक्ति वास्तविक आय है।"<sup>7</sup>

और जरा गिबिल रूप में, एक अल्पविकसित देश की परिभाषा हम एक ऐसे देश के रूप में कर सकते हैं जहाँ कृषि तथा उद्योग के क्षेत्र में वैज्ञानिक तथा उद्योगविद्या सम्बन्धी सुधारों (scientific and technological improvements) का बहुत कम उपयोग करना है, जिससे उत्पादन बस जीवन-निर्वाह लायक ही होता है और जिसकी बहुसंख्यक जनता का जीवन-स्तर बहुत नीचा है। इस प्रकार, ऐसे सभी पिछड़े देशों को अल्पविकसित कहा जा सकता है जिनमें लोगों का जीवन स्तर नीचा हो और जिसकी कृषि-अर्थव्यवस्था का बहुत कम औद्योगीकरण हुआ हो। बुशल कर्मचारी वर्ग का अभाव, पूँजीगत सामग्री की कमी, असंतुलित उत्पादन, पिछड़ी कृषि पद्धति, प्रति व्यक्ति कम आय, अधिकांश लोगों का दयनीय निम्न स्तर, समर्थ माँग (effective demand) की कम मात्रा, बड़ी मात्रा में श्रमिकों की बेकारी—ये ही अल्पविकसित देशों के प्रमुख लक्षण तथा उनकी आर्थिक प्रगति के मार्ग में आने वाली मुख्य बाधाएँ हैं। अल्पविकसित देशों की पंक्ति में जापान को छोड़कर सम्पूर्ण एशिया, सम्पूर्ण अफ्रीका, अर्जेंटीना को छोड़कर लैटिन

3. United Nations "Methods of Financing Development in Underdeveloped Countries" 1949, p 90, An underdeveloped country is one in which "on the whole production is carried on which a relatively small amount of real capital per head and relatively backward techniques in the broadest sense of the word"
4. Quoted by Raja Chelliah *Fiscal Policy in Underdeveloped Countries*, p 24 "The best test of an underdeveloped country is its level of real income and the rate at which per capita real income is increasing. In short an under developed country is one in which output per capita is relatively low and in which productive efficiency is increasing very slowly, if at all"
5. Barbara Ward. *Rich Nations and Poor Nations*."
6. K K Kurihara *The Keynesian Theory of Economic Development*, p 26 "The most serviceable single indicator of an underdeveloped economy is low per capita real income whatever else may be said to characterise such an economy."

अमेरिका और पूर्वी तथा दक्षिणी योरोप के कुछ भाग रहे जा सकते हैं। इन दोनों में समार की कुल जनगणना का तीन चौथाई से भी अधिक भाग रहता है।

### अल्पविकसित अर्थव्यवस्था के विशिष्ट लक्षण (Characteristics of an Underdeveloped Economy)

यद्यपि अल्पविकसित देशों के बीच भी अन्तर पाये जाते हैं, किन्तु फिर भी उन सभी में निम्नलिखित विशिष्ट लक्षणों में कुछ अथवा सब थोड़ी-बहुत मात्रा में अवश्य पाये जाते हैं।

#### (I) जनसांख्यिक लक्षण (Demographic Features) :

अधिकांश अल्पविकसित देशों में, विशेष रूप से एशिया के देशों में घने घने क्षेत्र (densely populated areas) पाये जाते हैं। उनमें जन्म दर या मृत्यु दर ऊँची होती है और प्रत्याशित आयु (expectation of life) कम पाई जाती है। ऊँची जन्म दर से आश्रितों (dependents) की बड़ी संख्या उत्पन्न हो जाती है और जब ऊँची जन्म दर के साथ मृत्यु दर तीव्र होती है तो जनसंख्या में तेजी से वृद्धि हो जाती है। जनसंख्या की तीव्र वृद्धि, अपर्याप्त पोषण भोजन, आहार सम्बन्धी कमियाँ, अपूर्ण स्वास्थ्य विज्ञान, सांस्कृतिक स्वास्थ्य तथा ग्रामीण व शहरी क्षेत्रों में भारी भीड़—ये अल्पविकसित देशों के सामान्य लक्षण हैं।

यह उल्लेख करना बड़ा महत्वपूर्ण है कि विशाल जनसंख्या की विद्यमानता एकदम देयता (liability) भी है और परिसम्पत्ति (asset) भी—देयता इन मानों में कि उनका भोजन व वस्त्र की व्यवस्था करने की जरूरत होती है, और परिसम्पत्ति इन मानों में कि उनको अन्य साधनों के साथ ही देश की राष्ट्रीय आय के स्तर को ऊँचा करने में लगाया जा सकता है। उदाहरण के लिये, यदि अर्थव्यवस्था के औद्योगिक क्षेत्र का विकास होता है तो यह क्षेत्र अर्थव्यवस्था के कृषि-क्षेत्र से बड़ी संख्या में मजदूरों को अपनी ओर खींच सकता है और विशेष बात यह है कि बिना कृषि क्षेत्र को प्रभावित किए तथा बिना वास्तविक मजदूरों में वृद्धि किए ही यह ऐसा कर सकता है। जनसंख्या की तीव्रवृद्धि, बेरोजगारी तथा अपूर्ण रोजगारी उत्पन्न करने वाला जनसंख्या का भारी दबाव और निम्न प्रत्याशित आयु—ये अल्पविकसित अर्थव्यवस्था के महत्वपूर्ण जनसांख्यिक लक्षण हैं।

#### (II) आर्थिक लक्षण (Economic Characteristics) :

(१) कृषि पर निर्भरता (dependence on agriculture)—अल्पविकसित देशों में कृषि यदि एकमात्र नहीं तो मुख्य व्यवसाय अवश्य है। कृषि सम्बन्धी कच्चे माल तथा खाद्य सामग्री के उत्पादन से राष्ट्रीय आय के बड़े प्रतिशत का निर्माण होता है। अन्य उद्योगों में विशेष रूप से वे ही बने रहते हैं। जिसकी नियति के लिए आवश्यकता होती है। अल्पविकसित देशों में जनसंख्या का एक बड़ा प्रतिशत कृषि में लगा होता है। यह प्रतिशत सामान्यतः ७० से ९० तक के बीच रहता है। अन्य क्षेत्रों में रोजगार की सुविधाओं का अभाव होने के कारण कृषि में पूर्णतया जनसंख्या का बहुवस (over population) रहता है। धर्म का प्रति व्यक्ति उत्पादन कम होता है। यह समझा जाता है कि अल्पविकसित देश के मुख्य व्यवसाय कृषि में धर्म की सीमान्त उत्पादितता (marginal productivity) शून्य और कभी-कभी नकारात्मक (negative) भी होती है। ऐसा इसलिए होता है क्योंकि भूमि पर बहुत अधिक लोग कार्य करते हैं और यह सम्भव होता है कि बिना कृषि उत्पादन को कम किये ही उनमें से काफी लोगो को कृषि में हटाकर अन्य धर्मों में लगाया जा सकता है। कृषि क्षेत्र में काफी छिपी हुई बेरोजगारी (disguised or concealed unemployment) वर्तमान होती है और इसके साथ ही यह तथ्य सम्बद्ध होता है कि उत्पादन की इकाई तथा धर्म की प्रति-मूल्य वह परिवार होता है जिसके सदस्य मजदूरों के लिए नहीं अपितु स्वयं अपने लिये ही कार्य करते हैं। इसके अतिरिक्त, भूमि की ही स्थिति यह होती है कि बिना खाद व पानी के ही खेती जारी रखने से उसका शोषण हो चुका होता है और उत्पादन की अकुशल विधियों द्वारा ही लोग उस पर भरोसा करते रहते हैं। फिर, किसानों को न तो उत्पादन के अच्छे तरीकों की ही जानकारी होती है और न उनका कृषि-संगठन ही कुशल होता है। इन सभी कारणों

का परिणाम होना है। कृषि की निम्न उत्पादिता, जिसके फलस्वरूप प्रति व्यक्ति निम्न आय अर्थात् आय रहन-सहन का स्तर केवल गुजारे लायक ही होता है।

(२) कृषि पदार्थों का निर्यात तथा निरमित माल का आयात (export of agriculture products and imports of finished products)—एक अल्पविकसित देश आमतौर पर खाद्य सामग्री और कच्चे माल का निर्यात किया करता है और पक्के माल का आयात। उन्नत देशों की तुलना में देशी व विदेशी व्यापार की मात्रा बहुत थोड़ी होती है। इसके अतिरिक्त, प्रति व्यक्ति व्यापार की मात्रा तो विशेष रूप से कम होती है। इसका कारण उधार व बाजार की सुविधाओं का पर्याप्त मात्रा में न होना है। वास्तव में, अनेक पिछड़े देशों में द्रव्य व वैकिंग की व्यवस्था इतनी प्रारम्भिक दशा में होती है कि वह व्यापार व वाणिज्य के लिये कोई सुविधाएँ उपलब्ध नहीं करती। इस सम्बन्ध में, अल्पविकसित देशों में परिवहन व संचार माधमों की कमी का उल्लेख करना भी महत्वपूर्ण होगा जो कि आर्थिक प्रगति व विकास के मार्ग में एक गंभीर बाधा है।

(३) बचत की शून्यता (the savings are almost zero)—अल्पविकसित अर्थव्यवस्था के अन्तर्गत, बहुमध्य में लोगों की बचत (saving) व्यावहारिक रूप में शून्य ही होती है। जो कुछ भी बचत उपलब्ध होती है वे अधिकांशतः भू-स्वामी वर्ग तथा व्यवसायी वर्ग से प्राप्त होती हैं। इन बचतों का उपयोग "सामान्यतः फिजुलसर्चों उपभोग में होता है और उत्पादक-निवेश की बजाय पत्रिकलियत निवेश में किया जाता है।" उदाहरण के लिए, भारत में भारी धनराशियाँ मन्दिरों, तीर्थस्थानों व स्मारकों आदि के बनाने में खर्च कर दी जाती हैं। सामान्य आदमी जेवरों तथा घरेलू वस्तुओं के रूप में बचत करता है। चूँकि पूँजी का संचय बहुत कम—अर्थात् राष्ट्रीय आय का ३ से ४% तक है, अतः वास्तविक आय भी बहुत कम है और इसी कारण निमित्त माल की माँग भी कम है।

(४) आय का असमान वितरण (unequal distribution of income)—अल्पविकसित अर्थव्यवस्था में, आय का वितरण बड़ा असमान होता है और उसके साथ ही साथ दयनीय गरीबी अपनी चरम सीमा पर होती है। थोड़े से धनी जमींदार तथा व्यवसायी (businessmen) ऐसी सभी सरकारी नीतियों का विरोध किया करते हैं जो कि आर्थिक परिवर्तनों तथा आय के पुनर्वितरण के लिए लागू की जाती हैं क्योंकि उन्हें भय होता है कि इन आर्थिक नीतियों से कहीं उनकी सामाजिक एवं आर्थिक स्थिति खतरे में न पड़ जाए। इसके अतिरिक्त इन देशों में सरकार कमजोर होती है, यद्यपि उसकी शक्ति वृद्धि पर होती है जैसा कि भारत में है, जिसके फलस्वरूप आवश्यक भूमि-सुधारों एवं अन्य कार्यवाहियों को लागू करने में उसके सामने कठिनाइयाँ आती हैं क्योंकि ऐसे सुधारों का उन लोगों द्वारा विरोध किया जाता है जिन्हें काफी सामाजिक प्रतिष्ठा तथा आर्थिक शक्ति प्राप्त होती है।

(५) निर्धनता (poverty)—छोटे-छोटे किसान तथा भूमि-धारक अल्पविकसित निर्धन होते हैं और उनके पास वित्त के पर्याप्त तथा सस्ते स्रोत उपलब्ध नहीं होते। वे स्थानीय महाजनों के अत्यधिक कर्जदार होते हैं और व्यापार करने के लिए उनके पास बहुत थोड़ी ही वेशी (surplus) बचती है। भारत में ग्रामीण महाजन (village money-lenders) तथा साहूकार "भारतीय कृषि की स्थिर प्रकृति का आर्थिक कारण है।" ग्रामीण अर्थव्यवस्था पर इन महाजनों का ही अधिकार होता है जो कि लोगों की गरीबी में से धन बगाते हैं, वे ऐसा उत्पादक निवेश द्वारा नहीं, बरिन्तु विमान की सनातन निर्धनता का पूँजीकरण करके करते हैं, और विशेष रूप से ऐसे सकटकालीन अवसरों पर जबकि मानसून धोखा दे जाता है या बाढ़ें आ जाती हैं अथवा कृषि मूल्य गिर जाते हैं। ग्रामीण महाजन की प्रतिष्ठा तथा शक्ति बड़ी व्यापक होती है।

(६) कृषि के अतिरिक्त कुछ अन्य उद्योगों का भी होना (existence of some other industries besides agriculture)—कृषि के अतिरिक्त, अल्पविकसित देशों में कुछ अन्य उद्योग भी हो सकते हैं। भारत में ही, स्वतन्त्रता से पूर्व, चाय बागान, सूती वस्त्र तथा जूट की मिलें: चीनी, कागज, व सीमेंट के कारखाने तथा कोयला खानें थी। परन्तु इन सगठित उद्योगों में कुल श्रम-शक्ति का केवल १० प्रतिशत से भी कम भाग लगा था। परन्तु एक विकसित देश में औद्योगीकरण का जो अर्थ किया जाता है, वैसे ही औद्योगीकरण अल्पविकसित देश में करना बड़ा कठिन हो जाता है।

## UNIVERSITY QUESTIONS :

१. "समान त्याग का सिद्धान्त या आर्थिक वियोगगत समतुल्य प्रगतिशील करो का औचित्य उसी प्रकार प्रदर्शित नहीं करता जिस प्रकार वस्तुगत समतुल्य आनुपातिक करारोपण का औचित्य स्पष्ट नहीं करता है।" (डी मार्को) विवेचना कीजिए।

"The principle of equality of sacrifice or subjective economic equivalence does not demonstrate the validity of progressive transaction just as the principle of objective economic equivalence does not demonstrate the validity of proportional taxation." (De Marco) Discuss.

२. योग्यता के सिद्धान्त की विवेचना कीजिए। एक व्यक्ति की करो को अदा करने की योग्यता को मापने में आप किन-किन विचारों को ध्यान में रखेंगे?

Examine the principle of ability? What considerations would you keep in mind while measuring the ability of an individual to pay taxes?

३. करदाता का कुल न्यूनतम त्याग सिद्धान्त समझाइए। क्या यह प्रगतिशील करदाता की ओर ले जाता है?

Explain the least aggregate sacrifice principle of taxation. Does it lead to progressive taxation?

४. न्यूनतम त्याग सिद्धान्त और समान त्याग सिद्धान्त के औचित्य पर दृष्टिपात कीजिए कि ये दोनों किस प्रकार करारोपण के वास्तविक आधार माने जा सकते हैं।

Discuss the rival claims of least aggregate sacrifice and equal sacrifice to serve as ultimate principles of taxations.

५. "प्रगतिशील करारोपण की नीति सैद्धान्तिक दृष्टि से सही है और यह करारोपण में न्याय के आदर्श के अनुरूप है, परन्तु इस नीति की व्यावहारिक अपूर्णताएँ हैं।" इस कथन की आलोचनात्मक व्याख्या कीजिए।

"The policy of Progressive Taxation is theoretically valid, it is in conformity with the ideal of justice in taxation, but the policy also has practical imperfection." Examine critically.

६. करदाता सिद्धान्तों में 'करदान योग्यता' सिद्धान्त की व्याख्या कीजिए। 'आय' किस सीमा तक करदान योग्यता का संतोषजनक माप है?

Discuss the concept of 'ability to pay' in the theory of taxation. To what extent is 'Income' a satisfactory test of ability to pay?

७. करदाता में न्याय की समस्या क्या है? इस सम्बन्ध में वित्तीय सिद्धान्त, लाभ सिद्धान्त, सेवा का लागत सिद्धान्त और डिमार्को के आय सिद्धान्त को समझाइए।

What is the problem of justice in taxation? In this connection point out the Financial Theory, Benefit Theory, Cost of Service Theory and De-Marco's Income Theory

८. "प्रत्येक राज्य के नागरिकों को, जितना सम्भव हो सके, अपनी-अपनी क्षमताओं के अनुसार राज्य की सहायता के लिए अशदान करना चाहिए।" विभिन्न क्षमताओं में निर्धारण की कठिनाइयों के विशेष सन्दर्भ में व्याख्या कीजिए।

"The subjects of every state ought to contribute towards the support of the Government, as nearly as possible, in proportion to their respective abilities." Discuss with special reference to the difficulties in determining respective abilities.

अफ्रीका के अनेक अल्पविकसित देशों में (एशिया में चीन में भी) पिछली कुछ दशाब्दियों में बहुत थोड़ी वृद्धि अनुभव की गई है, वहाँ एशिया के अन्य अधिकांश देशों में तथा लैटिन अमेरिका में जनसंख्या में बहुत तीव्र वृद्धि दर्ज की गई है। दूसरे, जहाँ एशिया के अल्पविकसित देश घने वैसे हैं और वहाँ काफी मात्रा में फलतः श्रमिक भूमि से ही अपना जीवन निर्वाह कर रहे हैं वहाँ अफ्रीका तथा लैटिन अमेरिका के देश बिरले अथवा छोड़े वैसे हैं और वहाँ कोई जनसंख्या की समस्या नहीं है।

(४) कृषि के निश्चित तरीके (settled methods of agriculture)—अनेक अल्पविकसित देशों में तो कृषि के तरीके निश्चित कर लिये हैं वहाँ कुछ थोड़े से देशों में अभी तक खानाबदोशी (nomadic agriculture) अपनाई जा रही है। यहाँ यह कहा जा सकता है कि एशिया के अल्पविकसित देश तो सांस्कृतिक दृष्टि से उन्नत हैं, वहाँ अफ्रीका के अधिकांश देश अभी भी इस दृष्टि से बहुत पिछड़े हैं।

(५) आर्थिक विकास की परिपक्वता अथवा उपयुक्तता के सम्बन्ध में अन्तर (difference in the ripeness or suitability for economic development)—अल्पविकसित देशों में उनकी परिपक्वता (ripeness) अथवा आर्थिक विकास के लिए उनकी उपयुक्तता (suitability) की दृष्टि से भी अन्तर पाया जाता है। इनमें अनेक देश परिवहन व संचार साधनों की दृष्टि से बहुत पिछड़े होते हैं जिससे देश के विभिन्न भागों के बीच आर्थिक एवं सांस्कृतिक आदान-प्रदान में बड़ी बाधा पड़ती है। अनेक देशों में निवेश करने के विरुद्ध अनेक राजनैतिक तथा अन्य रोकें लगा दी जाती हैं जिसके कारण उनके तत्कालीन ढाँचे के अन्तर्गत उनका तेजी से आर्थिक विकास नहीं हो सकता।

(६) राजनैतिक व आर्थिक मशीनरी के उपयोग की रीतियों में अन्तर (difference in the use of politics-economic power)—अनेक अल्पविकसित देशों में तीव्र आर्थिक विकास व लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए राजनैतिक व आर्थिक मशीनरी के उपयोग की रीतियों में अन्तर पाया जाता है। अधिकांश एशियाई देशों ने वांछित आर्थिक परिवर्तन लाने के लिए सरकार का उपयोग करने की हठी-पद्धति को अपनाया है, वहाँ लैटिन अमेरिका के देशों ने वांछित आर्थिक परिवर्तनों के लिए सामान्यतः निजी उद्यम पद्धति का आश्रय लिया है।

### अल्पविकास के कारण (Causes of Underdevelopment)

#### (१) प्राकृतिक साधनों का अभाव (Lack of Natural Resources)

प्राकृतिक साधनों को आर्थिक विकास से सम्बन्धित करने का प्रयास किया गया है। यह कहा जाता है कि सभी उन्नत देशों के पास प्रचुर मात्रा में प्राकृतिक साधन रहे हैं। उदाहरण के लिए, संयुक्त राज्य अमेरिका में प्राकृतिक साधन प्रचुर मात्रा में पाये जाते हैं और इसी कारण उसने उन्नति की है। परन्तु फिर दक्षिणी अमेरिका तथा अफ्रीका के देश भौतिक साधनों में धनी होते हुए भी विकसित क्यों नहीं हैं? उधर, पश्चिमी योरोप के अनेक देशों के पास उपजाऊ भूमि तथा खनिज पदार्थों बहुत सीमित मात्रा में हैं किन्तु फिर भी उनकी आर्थिक प्रगति का स्तर बड़ा ऊँचा है। इस प्रकार केवल प्राकृतिक साधनों के अस्तित्व मात्र में अधिक विश्वास की गारंटी नहीं हो सकती। प्राकृतिक साधनों का जब तक उपयोग न किया जाए तब तक उनमें कोई आर्थिक सिद्धि नहीं हो सकती। इस प्रकार, स्पष्ट है कि प्राकृतिक साधनों तथा देश के आर्थिक विभाग में सम्बन्ध तो है, परन्तु है वह बहुत सीमित मात्रा में।

#### (२) पूँजी का अभाव (Lack of Capital)

आर्थिक पिछड़ेपन का एक महत्वपूर्ण कारण पूँजी की कमी को माना जाता है। कहा जाता है कि एक अल्पविकसित देश के पास पूँजीगत माल की कमी होती है। यह भी कहा जाता है कि इन देशों में पूँजीगत माल (capital goods) की मात्रा सम्भवतः बिल्कुल न्यूनतम होती है—न्यूनतम इन मानों में कि आवश्यक पदार्थों के उत्पादन के लिए वह अन्याय्य होती है। इससे अतिरिक्त, पूँजीगत माल की मात्रा श्रम की दृष्टि से भी न्यूनतम होती है जिसके परिणामस्वरूप ही



अनेक अल्पविकसित देश विदेशी व्यापार की ओर झुके होते हैं। एक अल्पविकसित देश में, आयात तथा निर्यात का संचालन सम्भवतः सबसे अधिक सुसंगठित होता है। विदेशी व्यापार में बैंकिंग तथा बीमा कम्पनियों द्वारा अच्छी सहायता की जाती है। इसके अतिरिक्त, परिवहन व संचार के आन्तरिक साधन तथा साथ ही साथ बैंकिंग का उपयोग बन्दरगाहों तथा कच्चा माल भिजवाने व आयात किया हुआ विनिर्मित माल देश से आन्तरिक भागों में पहुँचाने के लिए किया जाता है। निर्यात मुख्यतः कच्चे माल का और आयात अधिकांशतः पक्के माल का होता है। अल्प-विकसित देश आयातों पर अत्यधिक निर्भर रह जाते हैं और प्रदर्शनकारी प्रभावों के कारण यह निर्भरता प्रतिवर्ष बढ़ती ही जाती है।

### (III) सांस्कृतिक व राजनैतिक लक्षण (Cultural and Political Features) :

अल्पविकसित देश शिक्षा की दृष्टि में बड़े पीछे रहते हैं और उनके निवासी अज्ञानता एवं अन्ध-विश्वासों में डूबे रहते हैं। लोग विभिन्न वर्गों में बँटे रहते हैं और उनके बीच परस्पर या बिल्कुल सम्पर्क नहीं होता अथवा बहुत थोड़ा होता है। स्त्रियों को समाज में सामान्यतः नीचा दर्जा प्राप्त होता है और वस्त्रों से मेहनत कराना बहुत ही सामान्य बात होती है। भारत के प्रत्येक वर्ग का कार्य परंपरागत रूप में निश्चित होता है और कहीकही तो, जैसा कि भारत में है, घग्घा अथवा व्यवसाय भी निश्चित होता है। इन देशों में ऐसा मध्यम वर्ग नहीं होता जो कि उद्यम-कर्ताओं, प्रशासकों तथा ऐसे महत्त्वपूर्ण व्यक्ति प्रदान करे जिन पर कि आर्थिक प्रगति तथा विकास मुख्यतया निर्भर होता है। कुछ देशों में मध्यम वर्ग होता है परन्तु यह कमजोर होता है। समाज उन्निवादी तथा अर्थव्यक्तिवादी होता है और उसमें आर्थिक व्यक्तिवाद (economic individualism) को कोई महत्त्व नहीं दिया जाता। इसके अतिरिक्त, सामाजिक ढाँचा भौतिक सफलताओं तथा परिवर्तनों को बहुत कम महत्त्व प्रदान करता है। धूर्ति समाज जातिभेद व रंगभेद आदि से प्रभावित होता है अतः उद्यमकर्ता के कार्यों में विशेष रूप से बाधा पड़ती है। उद्यम उद्यमकर्ताओं का कार्य सरकार की ओर से भी इसलिए नहीं किया जा सकता क्योंकि वह पिछड़ी तथा अकुशल होती है।

इस प्रकार, ये सभी जनाकिकीय, आर्थिक, राजनैतिक तथा सांस्कृतिक तत्त्व अल्प-विकसित देशों के पिछड़ेपन तथा अल्पविकास के सूचक हैं।

### अल्पविकसित देशों में अन्तर (Differences between Underdeveloped Countries) :

अल्पविकसित देशों के बीच भी स्वयं काफी अन्तर पाये जाते हैं। यह आवश्यक है कि इन अन्तरों का सावधानी से अध्ययन किया जाए क्योंकि ये अन्तर उस आर्थिक नीति की क्रिस्म को प्रभावित करते हैं जो कि उनकी तीव्र आर्थिक प्रगति तथा विकास करने के लिये अपनाई जाती है।

(१) प्राकृतिक साधनों के सम्बन्ध में अन्तर (difference in the matter of natural resources)—सर्वप्रथम, तो अल्पविकसित देशों में प्राकृतिक साधनों के सम्बन्ध में अन्तर पाया जाता है। कुछ देश प्राकृतिक साधनों की दृष्टि से धनी होते हैं तो कुछ निर्धन। जहाँ कुछ देश पूर्णतया कृषि प्रधान होते हैं वहाँ अन्य देशों में किसी न किसी प्रकार का औद्योगिक संघर्ष भी पाया जाता है।

(२) कुल आय तथा प्रति व्यक्ति की आय, आदि के दर में अन्तर (difference in the rate of total and per capita income etc.)—अल्पविकसित देश कुल तथा प्रति व्यक्ति आय की दर तथा देश के विभिन्न भागों में आर्थिक विकास व तकनीकी प्रगति की दर के मामले में एक-दूसरे से भिन्न होते हैं। जहाँ कुछ अल्पविकसित देश तेजी से विकास की ओर बढ़ रहे होते हैं वहाँ अन्य देश अनेक कारणों से इस सम्बन्ध में स्थिर बने रहते हैं। इसी कारण अर्थशास्त्रियों ने ऐसे देशों के लिए 'अल्पविकसित देशों' से भिन्न 'विकासोन्मुख अथवा विकासशील देश' (developing countries) शब्द का प्रयोग किया है।

(३) जनसंख्या के आँकड़ों के सम्बन्ध में अन्तर (difference on demographic features)—कुछ अल्पविकसित देश जनसंख्या के आँकड़ों में एक-दूसरे से भिन्न हैं। प्रथम तो,

कहा जाता है कि ऊँची उत्पादन-लागत में, तथा उपज के थम के उच्च अनुपात में व पूँजी निम्न अनुपात में टेक्नोलॉजी की पिछड़ी दशा स्पष्ट रूप से देखी जा सकती है। इसके अतिरिक्त टेक्नोलॉजी अथवा उद्योगविद्या सम्बन्धी पिछड़ेपन के फलस्वरूप, सामान्यतः पूँजी तथा थम की निम्न उत्पादितता (low productivity) पाई जाती है। उधर ऐसे देशों में अकुशल श्रमिकों की भी बहुतायत होती है। परन्तु यहाँ इस बात को नहीं भूलना चाहिये कि उद्योगविद्या सम्बन्धी पिछड़ापन आर्थिक पिछड़ेपन का केवल कारण नहीं है, अपितु उनका परिणाम भी है।

#### (६) आवश्यक संस्थाओं का अभाव (Absence of Essential Institutions) :

कुछ संस्थाओं का अभाव भी आर्थिक पिछड़ेपन के लिए उत्तरदायी होता है। यहाँ हमें इस बात को नहीं भूलना चाहिये कि पिछली दो शताब्दियों में योरोप और अमेरिका के आर्थिक विकास के लिए धन की व्यवस्था बैंकिंग तथा अन्य संस्थाओं के विकास द्वारा ही गई थी। अनेक अल्पविकसित देशों में, बैंकिंग व्यवस्था अभी भी अविकसित है। अनेक देशों से तो अभी तक ऐसे औद्योगिक एवं ग्रामीण बैंक भी नहीं हैं जिन्होंने कि योरोप के अनाधिक विकास में बड़ा महत्वपूर्ण भाग अदा किया है।

बैंकिंग के अलावा, अल्पविकसित देशों में सामान्यतः पूँजी बाजार भी नहीं पाया जाता, और यदि पाया जाता है तो वह इतना विकसित नहीं होता जहाँ कि शेयर तथा स्टॉक का न्य-विनय हो सके। बीमा कंपनियों जैसे संस्थागत निवेशकर्ता बहुत थोड़े होते हैं और कम महत्वपूर्ण होते हैं। पिछड़े देशों में, मौद्रिक वित्तीय पद्धतियों की कमजोरी के कारण पूँजी की गतिशीलता तथा उसका समुचित निवेश एक बड़ा कठिन कार्य हो जाता है।

#### (७) अनार्थिक कारण (Non-economic Factors) :

आर्थिक पिछड़ेपन के लिए कुछ अनार्थिक कारण भी जिम्मेवार होते हैं। ये कारण आर्थिक विकास को अनेक प्रकार से प्रभावित करते हैं। उदाहरण के लिए, ये अनार्थिक कारण उत्पादन के उपादानों (factors of production) को, उनकी कार्यक्षमता की मात्रा को तथा आर्थिक क्रियाओं की विभिन्न शाखाओं के बीच उनके बँटवारे को प्रभावित करते हैं। कभी-कभी ये कारण आर्थिक विकास में सहायक होते हैं परन्तु अधिकतर वे इसके लिये बाधक ही सिद्ध होते हैं।

उदाहरण के लिए, भारत में जाति-प्रथा (caste system), थम की व्यावसायिक तथा सामाजिक गतिशीलता के लिये उत्तरदायी है। उधर किसान भी अपनी भूमि में बँधा सा रहता है जिसके कारण भौगोलिक गतिशीलता (geographical mobility) कम पाई जाती है। जैसा कि एक लेखक ने लिखा है कि “कठोर जातिगत भेदभाव, ज्ञान की कमी तथा परिवहन व संचार के अल्प साधन थम की समस्तर तथा उदय गतिशीलता (horizontal and vertical mobility) को रोकते हैं।” फिर भारत जैसे अनेक अल्पविकसित देशों में सामाजिक प्रतिष्ठा तथा शारीरिक थम (manual labour) का कोई मेल नहीं बैठता। अतः लोगो में ऐसे व्यवसायों के प्रति घृणा पाई जाती है जिनमें शारीरिक थम या हाथ से कार्य करना पड़ता है और जो व्यक्तियों की ‘प्रतिष्ठा’ को गिराते हैं। इसके अनिश्चित सामाजिक प्रतिष्ठा को अधिक महत्व प्रदान किये जाने का परोक्ष प्रभाव उर्ध्व के माध्यम से आय तथा उपज की मात्रा पर भी पड़ता है। उदाहरण के लिए, विदेशों में बनी प्रतिष्ठा की वस्तुओं (prestige goods) की माँग अधिक रहती है और इन वस्तुओं को अधिक महत्व प्रदान करने का देश में उत्पन्न वस्तुओं पर घातक प्रभाव पड़ता है।

यहाँ हमने उन अनेक कारणों का जिक्र किया है जिनके बारे में कहा जाता है कि देश के आर्थिक पिछड़ेपन के लिये वे कारण उत्तरदायी होते हैं। कुछ लोग उनमें से किसी एक कारण को ही पिछड़ेपन के लिये पूर्णतया उत्तरदायी ठहरा सकते हैं जबकि कुछ अन्य लोग सभी को सम्मिलित रूप से पिछड़ेपन के लिये जिम्मेदार मान सकते हैं।

वहाँ बड़ी मात्रा में छिपी बेरोजगारी पाई जाती है। तथापि, यह हो सकता है कि अनेक अर्थ-शास्त्री हमारी इस बात को स्वीकार करें। बहुत से लोग यह नर्वं देते हैं कि अनेक अल्पविकसित देशों में, सभायित पूँजी की मात्रा कहीं उससे अधिक है जितनी कि सामान्यतः स्वीकार की जाती है। परन्तु होता यह है कि बड़ी-बड़ी धनराशियाँ अनुत्पादक भूमि में या निम्न प्राथमिकता के भवनों में निवेश की हुई होती हैं अथवा नकदी या जेवरों आदि के रूप में निक्षेपित (hoarded) हुई रहती हैं। आर्थिक विपत्तियों के दृष्टिकोण से ऐसी पूँजी को निर्जीव माना जाता है, अतः वह बकार होती है। कुछ स्थितियों में, राजनैतिक जम्हिरता अथवा मुद्रा का मूल्य उठाने के कारण बड़ी-बड़ी रकमें बाहर विदेशों में रखी जाती है। अतः यह मानना गलत है कि अल्पविकसित देशों के पास पर्याप्त पूँजी नहीं होती। वास्तविकता यह है कि यहाँ पूँजी तो होती है परन्तु यह इस रूप में होती है कि विकास कार्यों को दृष्टि में उसकी कोई उपयोगिता नहीं होती। यदि पूँजी को अनाधिक साधनों में लगा दिया जाए अथवा यदि अच्छी प्रयोजनाओं की गतत तरीके से लागू किया जाए तो उसका परिणाम सकारात्मक नहीं, नकारात्मक ही होगा।

### (३) उपनिवेशवाद (Colonialism) :

कुछ अर्थशास्त्री, विशेष रूप से वामपक्ष में सम्बन्ध रखने वाले, यह तर्क देते हैं कि उपनिवेशवाद ही अधीनस्थ देशों के अर्थविकास के लिये उत्तरदायी रहा है। इस कथन में सच्चाई का अंश विद्यमान है। उदाहरण के लिये, साम्राज्यवादी शक्तियों ने जब तक भी सम्भव हुआ, अपने अधीनस्थ उपनिवेशों को कभी इस बात की अनुमति नहीं दी कि वे अपना औद्योगीकरण कर सकें। उन्होंने अधीनस्थ देशों में ऐसे उद्योगों की स्थापना पर बराबर रोक लगाई जो उन उद्योगों से प्रतियोगिता कर सकें जो कि "मातृ" देशों में पहले से ही स्थापित हैं। अतः उपनिवेशवाद को अल्पविकास का एक कारण माना जा सकता है। परन्तु उन देशों के बारे में क्या कहा जायेगा जो कि सन्धे काल से स्वयं अपने मालिक रहे हैं किन्तु फिर भी उनका आर्थिक विकास नहीं हुआ? इन देशों का अस्तित्व यह सिद्ध करता है कि उपनिवेशवाद कोई ऐसा बहुत बड़ा अथवा प्रमुख कारण नहीं है जो कि देशों के अर्थविकास के लिए उत्तरदायी रहा हो।

### (४) आधुनिक उद्यम का अभाव (Absence of Modern Enterprise) :

विकास न होने का एक कारण आधुनिक उद्यम का अभाव भी है। यह उद्यमकर्ता (entrepreneur) ही होता है जो कि आर्थिक क्रियाओं के लगातार पुनः वर्गीकरण के लिए और उत्पादित तथा वास्तविक आय में ऊर्ध्वमुखी प्रवृत्ति लाने के लिये जिम्मेवार होता है। १९वीं शताब्दी में इंग्लैंड और १९वीं और २०वीं शताब्दी में समुक्त राज्य अमेरिका के विकास के लिए मुख्यतः जिम्मेवार उद्योगों के वे "कप्तान" अर्थात् वे उद्यमकर्ता ही थे जो कि किसी भी समय ऐसे किसी भी व्यवसाय का आरम्भ और संचालन करने के लिए तैयार रहते थे जिनसे उन्हें बड़े लाभ प्राप्त होने की आशा होती थी। किन्तु एक अल्पविकसित अर्धव्यवस्था में, शुम्भीदर का "विचित्र" उद्यमकर्ता तो शायद ही कभी पाया जाता हो। अल्पविकसित देशों में ऐसा शक्तिशाली मध्यम वर्ग नहीं पाया जाता, जो उन्नत देशों के समान, औद्योगिक विकास के लिए आवश्यक उद्यमी नेतृत्व प्रदान करता हो। एक अल्पविकसित देश में, जो भी उद्यमीय प्रतिभा (entrepreneurial talent) उपलब्ध होती है, वह अर्धव्यवस्था के कुछ विशेष क्षेत्रों में चली जाती है। व्यापार और बाणिज्य में यही मात्रा अर्जन-शक्ति (earning power) पाई जाती है और इसी कारण अनेक लोग इसमें धृष्टता से प्रवेश करते हैं। दूसरी ओर, मुख्य तथा गौण उत्पादन अधिक कठोर होता है, अतः अधिकांश अल्पविकसित देशों में यह उत्पादन-कार्य विदेशी उद्यमकर्तियों द्वारा सम्पन्न किया जाता है, और वरम में कम प्रारम्भिक काल में तो अवश्य होता है। अतः अनेक अर्थशास्त्रियों का मत है कि ऐसे देशों में आर्थिक विकास की कमी का कारण एक ऐसे उद्यमी वर्ग का अभाव है जो जोखिम उठाने को तथा नये-नये उद्यम चालू करने की इच्छुक एवं तत्पर हो।

### (५) उद्योग विद्या सम्बन्धी पिछड़ापन (Technological Backwardness) .

उद्योगविद्या अथवा शिल्पबला सम्बन्धी पिछड़ापन को भी विकास की कमी के लिए मुख्य रूप में उत्तरदायी ठहराया जाता है। कृषि में तथा अन्य उद्योगों में पिछड़ी टेक्नोलॉजी लागू ।

उस समय तक बेकार होगा जब तक कि आर्थिक विकास की आवश्यक अन्य परिस्थितियाँ वर्तमान न हों। उनके अनुसार, आर्थिक विकास का अर्थ केवल यह ही नहीं है कि केवल पूँजी की मात्रा में वृद्धि मात्र कर दी जाए परन्तु यह भी आवश्यक है कि सामाजिक दृष्टिकोणों तथा आर्थिक संस्थाओं में परिवर्तन हो। तथापि, इंग्लैंड तथा संयुक्त राज्य अमेरिका जैसे उन्नत देशों का इतिहास स्पष्ट बतलाता है कि सामाजिक तथा आर्थिक मूल्यों, संस्थाओं तथा दृष्टिकोणों में व्यापक परिवर्तन आर्थिक विकास के साथ-साथ ही लाये जा सकते हैं, उससे पूर्व नहीं। अतः आर्थिक विकास की एकमात्र पूर्व-शर्त यही है कि ऐसे लोगों का एक वर्ग वर्तमान हो, जो आर्थिक विकास में वास्तव में रुचि लेता हो, जिसमें अल्प व्यय करने की इच्छा हो और जिसमें आर्थिक एवं सामाजिक परिवर्तन लाने की जानकारी व शक्ति भी विद्यमान हो। ऐसे लोगों के वर्ग का अस्तित्व इस सम्भावना पर निर्भर होगा कि पूँजी निर्माण की दर उनकी राष्ट्रीय आय की वर्तमान दर ५ से ६% से बढ़कर उस १२ से १५% के बीच होनी है या नहीं जो कि उन्नत देशों में पाई जाती है। परन्तु दर की इतनी वृद्धि के लिए भारी धनराशियों की आवश्यकता होगी। एक अनुमान के अनुसार, १ करोड़ की जनसंख्या वाले देश में हल्के औद्योगीकरण के लिए भी प्रति वर्ष लगभग ६२ करोड़ डालर का निवेश करना होगा।<sup>१</sup> यह धनराशि निश्चित रूप से बहुत बड़ी है और अनेक अल्पविकसित देश इतनी बड़ी धनराशि का प्रबन्ध नहीं कर सकते। परन्तु जैसा कि ल्यूइस का कहना है कि यदि कोई देश वास्तव में चाहे तो उसके लिए निवेश की उक्त ऊँची दर को प्राप्त करना कठिन नहीं होगा। "निर्धनता ने राष्ट्रों को क्या कभी युद्ध छेड़ने से अथवा उनके साधनों को अन्य तरीकों से अपव्यय करने से रोका है?"<sup>२</sup>

पूँजीगत माल तथा अन्य सामान या तो देश के अन्दर ही उन्नत करना होगा या विदेशों से आयात करना होगा। अल्पविकसित देशों की स्थिति में, यह माल विदेशों से ही मँगाना होता है। विदेशी पूँजी तीन प्रकार से आयात की जा सकती है (क) उसका भुगतान निर्यात द्वारा किया जा सकता है, (ख) वह कर्ज के रूप में प्राप्त की जा सकती है, और (ग) वह उन्नत देशों से उपहारों के रूप में प्राप्त हो सकती है। इनमें पहला विकल्प तो सर्वोत्तम है क्योंकि इसमें आयातों का भुगतान निर्यातों द्वारा कर दिया जाता है। परन्तु दूसरे व तीसरे विकल्प का आमतौर पर उपयोग किया जाता है क्योंकि उन्नत देश (advanced countries) कम विकसित देशों की सहायता के इच्छुक रहते हैं। परन्तु इस सम्बन्ध में एक खतरा यह है कि जो देश उपहार अथवा कर्ज के रूप में पूँजीगत माल तथा मशीनरी का आयात करता है, वह हो सकता है कि उनका सर्वोत्तम उपयोग न कर सके, अपितु उन्हें बर्बाद कर दे। फिर, किसी भी मात्रा में पूँजी का उपयोग कर की योग्यता भी विकास के परिणामस्वरूप ही उत्पन्न होती है। यदि पूँजीगत सामान तथा शक्ति व परिवहन के माध्यम प्रशिक्षित (trained), प्रवृत्ति तथा सामाजिक रुढ़ियों से मुक्त व्यक्तियों के हाथों में सौंप दिये जाएँ, तो निश्चित रूप से वे उत्पादक बन जायेंगे। परन्तु उनकी उत्पादनशीलता उस स्थिति में अनिश्चित ही बनी रहेगी जबकि उक्त पूँजीगत सामान तथा साधन आदि ऐसे लोगों को सौंप दिये जायें जो अज्ञानता तथा अन्ध-विश्वासों की दुनियाँ में भटक रहे हों अथवा जो विद्ये सामाजिक रीति-रिवाजों के बलबाने हों।

#### (४) उन्नत तकनीक अथवा टेक्नोलॉजी (Successful Technique or Improved Technology)।

चौथे, आर्थिक विकास के लिए उन्नत टेक्नोलॉजी अथवा उन्नत उद्योगविद्या की आवश्यकता होती है। पूँजी के अतिरिक्त, जो कि एक पिछड़ा देश उन्नत देशों से आयात कर सकता है, यह भी आवश्यक है कि वह विदेशों से टेक्नोलॉजी अथवा उद्योगकला भी उधार ले। परन्तु टेक्नोलॉजी का उधार लेना एक बड़ा नाजुक मामला है। यह आवश्यक है कि कोई भी अल्पविकसित देश केवल वही टेक्नोलॉजी उधार ले जो कि उसके लिए वांछनीय तथा सम्भव हो, वह नहीं जो

8. FAO Estimate, mentioned in Economic Bulletin for Asia and Far East, Vol. I. No. I [August, 1950]

9. W.A. Lewis : "The Theory of Economic Growth," p. 236, "Poverty has never prevented nations from launching upon wars, or from wasting their substance in other ways."

## आर्थिक विकास के लिए आवश्यक बातें (Requirements of Economic Development)

कोई भी अल्पविकसित देश यदि आर्थिक प्रगति की दिशा में चरण रखना चाहता है तो यह आवश्यक है कि वह आर्थिक विकास की कुछ अनिवार्य शर्तों को पूरा करे। प्रो० स्पूडिस का कहना था कि आर्थिक विकास के लिये तीन बातों की पूर्ति एकदम आवश्यक है, अर्थात् (क) मितव्ययता के लिये प्रयत्न, (ख) ज्ञान का सचय तथा उसका प्रयोग, और (ग) पूँजी का सचय (accumulation of capital)।<sup>17</sup> उनके मतानुसार, एक अल्पविकसित देश को आर्थिक विकास की इन पूर्व शर्तों को पूरा करने के लिए कुछ न कुछ अवश्य करना चाहिए। यहाँ हम केवल इन महत्वपूर्ण बातों पर ही विचार नहीं करेंगे, अपितु कुछ अन्य ऐसी आवश्यक बातों पर भी विचार करेंगे जिन पर कि इस विषय के अन्य राजनैतिक व आर्थिक अधिकारियों ने जोर दिया है।

### (१) अच्छा एवं कुशल प्रशासन (Good and Efficient Administration) :

एक अल्पविकसित देश के लिए सबसे पहली आवश्यकता एक सरकार की होती है जो कि प्रशासन कार्य चला सके। सरकार का रंग-रूप क्या होना चाहिये—अर्थात् वह समाजवादी हो या अन्य किसी प्रकार की—यह बात प्रत्येक देश की प्रतिभा (genius) पर छोड़ देनी चाहिये। परन्तु सरकार को स्थायी रूप से शांति व व्यवस्था बनाये रखने का प्रयत्न करना चाहिए, क्योंकि राजनैतिक जीवन में स्थिरता आये बिना निरन्तर आर्थिक प्रगति करना सम्भव नहीं है। यह आवश्यक है कि देश में एक काफी ईमानदार व प्रभावशाली लोक प्रशासन (public administration) हो। इस बात से इन्कार नहीं किया जा सकता कि अधिकांश अल्पविकसित देशों में, सरकारी दफतरो में रिश्वतखोरी भ्रष्टाचार तथा भाई भतीजावाद बिद्यमान है जिसके कारण इन साधनों का भारी अपव्यय होता है जो कि विकास में लगने चाहिए थे। परन्तु इसका यह अर्थ नहीं है कि भ्रष्टाचार आदि केवल अल्पविकसित देशों में ही विद्यमान है। तथापि, भ्रष्टाचार घनी देशों की अपेक्षा निर्धन देशों के लिए अधिक विनाशकारी सिद्ध होता है। आर्थिक विकास के मार्ग में एक महत्वपूर्ण बाधा है—अनुभव (experience), प्रशिक्षण (training) तथा योग्यता (ability) का अभाव, जिसके कारण सरकारी अधिकारी शीघ्र निर्णय लेने में असमर्थ रहते हैं।

### (२) शिक्षा (Education) :

आर्थिक विकास की दूसरी महत्वपूर्ण आवश्यकता है शिक्षा। जैसा कि गैलब्रेथ (Galbraith) ने एक लेख में लिखा है कि “पिछली शताब्दी में, आर्थिक एवं सामाजिक विकास की आवश्यकताओं में इतना महत्वपूर्ण स्थान और किसी को नहीं मिला जितना कि शिक्षा तथा ज्ञान को मिला है।” लौकिक शिक्षा कुछ थोड़े से नहीं बल्कि बड़ी मात्रा में लोगों की मानसिक शक्तियों का विकास करती है और उनके लिए तकनीकी ज्ञान का द्वार खोलती है। जब तक कि अल्पविकसित देशों में ऐसे शिक्षित तथा जागृत लोग नहीं होंगे जो कि पश्चिम के औद्योगीकरण की उन्नत तकनीकों का प्रयोग करने में रुचि रखते हों, तब तक केवल मशीनों का आयात करने मात्र से ही उनके यहाँ औद्योगीकरण नहीं हो जायेगा। लौकिक एवं प्रचलित शिक्षा लोगों के मस्तिष्क को खुला रखती है जिससे वे नई-नई विधियों तथा नई-नई तकनीकों को अपनाने को तैयार रहते हैं। अन्य किसी उपाय द्वारा यह कार्य करना सम्भव नहीं है। लौकिक शिक्षा (popular education) लौकिक जागरण उत्पन्न करती है जिससे जनता आर्थिक क्रियाओं में भाग लेने में समर्थ होती है। लौकिक शिक्षा ही लौकिक महत्वाकांक्षा का आधार है और यह लोगों में विकास के प्रति तीव्र भावना एवं इच्छा उत्पन्न करती है।

### (३) पूँजी निर्माण (Capital Formation) :

विकासशील देश की तीसरी आवश्यकता है—पूँजी। हम इस बात पर पहले भी प्रकाश डाल चुके हैं कि अल्पविकसित देशों के लिए पूँजी के सचय का भारी महत्व है जिसका कि इन देशों में अभाव पाया जाता है। कुछ लोगों का यह कहना है कि पूँजी का निर्माण अथवा सभरण

इस प्रकार एक अल्पविकसित देश को अनेक आवश्यक कार्य स्वयं अपने हाथ में लेने चाहिए और औद्योगीकरण में स्वयं अपनी मदद करनी चाहिए। उसे उन्नत राष्ट्रों की भी सहायता अवश्य ही प्राप्त होगी क्योंकि ये राष्ट्र आर्थिक प्रगति में अपनी सहायता का हाथ सदा ही बागे बढ़ाने के इच्छुक रहे हैं।

### पूँजी का निर्माण तथा अल्पविकसित देश (Capital Formation and Underdeveloped Countries)

विकसित अर्थव्यवस्था में पूँजी का आशय उत्पादन के ऐसे टिकाऊ साधनों से होता है जैसे कि मशीनरी, भवन, परिवहन सामग्री आदि, जिनमें से प्रत्येक का जीवन काफी लम्बा होता है। इन वस्तुओं को सामान्यतः अचल पूँजी (fixed capital) कहा जाता है। कच्चे माल, मजदूरी की निधियों, चालू स्थापना व्यय आदि को चल पूँजी (variable capital) कहा जाता है। किन्तु अल्पविकसित देश के मामले में, हमें 'पूँजी' शब्द का विस्तार करके इसमें काफी मात्रा में पाई जाने वाली "अदृश्य पूँजी" (invisible capital) को भी सम्मिलित करना होगा, जैसा कि मानवीय स्वास्थ्य, तथा शैतुर्दाई और भोजन भी। अन्य शब्दों में, ऐसी सभी वस्तुएँ तथा सेवाएँ पूँजी में सम्मिलित की जानी चाहिए जिनकी प्राप्ति आर्थिक विकास के लिए आवश्यक होती है और जिनके अभाव से आर्थिक प्रगति अवरुद्ध हो जाती है। भारत जैसे देश में, खाद्यान्न की कमी देश के आर्थिक विकास के मार्ग में बाधा खड़ी करती है, अतः खाद्यान्न की बेसी पूँजी का भाग बढ़ा करती है और अर्थव्यवस्था के विकास में सहायता होती है। इसी प्रकार मानवीय कुशलता (human skill) का अभाव एक पिछड़े देश के आर्थिक विकास को गम्भीर रूप से अवरुद्ध कर सकता है। उदाहरण के लिए, भारत किसी उद्योग के लिए विदेशों से बड़ी मात्रा में मशीनें तो प्राप्त कर सकता है परन्तु यह हो सकता है कि कुशल कारीगरों के न होने के कारण वह उनका विल्कुल भी उपयोग न कर सके। इस प्रकार, "पूँजी" शब्द में भवन मशीनें, परिवहन, बिजली, कच्चा माल, धन-प्रशिक्षण और इसके साथ ही, कुछ मात्रा में श्रमिक वस्तुओं की बेसी भी सम्मिलित करनी होगी। अतः यह उल्लेखनीय है कि एक अल्पविकसित देश के सर्वांग में "पूँजी" की परिभाषा उन्नत देश के मुकाबले अधिक विस्तृत होगी।

सभी समयों में और लगभग सभी अर्थव्यवस्थाओं के अन्तर्गत, पूँजी का संचय किया जाता है और वह इन मानों में कि उनका कुल उत्पादन कुल उपभोग के काफी मात्रा में बच गया होता है। प्रत्येक अल्पविकसित देश में, भूतकाल में तथा आजकल भी, मन्दिरों तथा गिरजों, सरकारी इमारतों, सबको, नहरों तथा किलों आदि का निर्माण किया जाता रहा है, यह इस बात का सूचक रहा है कि चानू आय का पूर्णतया उपभोग नहीं किया जा सका है और इन विभिन्न रूपों में पूँजी का संचय किया गया है। परन्तु ये पूँजीगत वस्तुएँ एक विशिष्ट प्रकार की हैं—इनका सम्बन्ध निजी समाज विशेष की श्रद्धा व गम्भीरता के सामाजिक, धार्मिक अथवा उत्सव पक्ष से है। अन्य शब्दों में, अनेक अल्पविकसित देशों ने पूँजीगत वस्तुओं का संचय उत्पादन कार्यों के लिए नहीं बल्कि अतिरिक्त कार्यों के लिए किया है।<sup>10</sup> यदि सच कहा जाये तो इन वस्तुओं को पूँजीगत वस्तुएँ ही नहीं कहा जा सकता, क्योंकि पूँजीगत वस्तुएँ वे होती हैं जो और उत्पादन के लिए काम में लाई जाती हैं।

उपलब्ध साधनों में पूँजी निर्माण के द्वारा वृद्धि करके और वर्तमान उत्पादकीय साधनों का अधिक प्रभावपूर्ण तरीके से उपयोग करके वास्तविक आय को सम्भावित मात्रा में वृद्धि करना ही अल्पविकसित देशों के आर्थिक विकास का सार है। एक अल्पविकसित अर्थव्यवस्था की समस्या द्विमुखी होती है। (क) उत्पादक पूँजी-निर्माण को किस प्रकार प्रेरित किया जाये और उसमें कितने वृद्धि की जाये, और (ख) इस बड़े हुए पूँजीनिर्माण का विभिन्न सम्भावित उपयोगों में किस प्रकार बँटवारा किया जाये ?

10. Buchanan and Ellis. "Approaches to Economic Development," p. 51. They call such goods as "collective consumer's durable goods."

कि उन्नत देशों में प्रचलित हो। उदाहरण के लिए, अधिक उपज देने वाली शंकर मक्का, चावल होने की जापानी विधि, उन्नत उर्वरक का उपयोग, इस्पात तथा उत्पादन की एल० डी० कीमतें— ये सामान्य रूप से अपनाई जाने वाली प्रणितियाँ हैं। इनसे साधनों का मितव्ययी उपयोग होता है और ये विधियाँ पिछड़े तथा विसंस्कृत, दोनों ही प्रकार के देशों के लिए उपयुक्त तथा महत्वपूर्ण हैं। परन्तु उन्नत देशों में जिरा टेक्नोलोजी का अधिक विकास हुआ है, वह श्रम बचाने वाले उपायों के रूप में है जो कि अधिक उन्नत देशों की विशिष्ट आवश्यकताओं की प्रतीक है। उदाहरणार्थ, कपास चुनने का यन्त्र अथवा आधुनिक भारी कृषि ट्रैक्टर इस किस्म की आवश्यकताओं के ही सूचक हैं। इन यन्त्रों का आविष्कार इस बात का सूचक है कि समुक्त राज्य अमेरिका में भाड़े पर मिलने वाले श्रमिकों की भारी कमी है। परन्तु पिछड़े देश इस टेक्नोलोजी को इसलिये नहीं अपना सकते, क्योंकि इससे न केवल साधनों का ही अपव्यय होगा, बल्कि बेरोजगारी भी फैलेगी।

#### (५) विकास के लिए योजना बनाना (Development Planning) :

अल्पविकसित देशों की पाँचवी आवश्यकता है उनके विकास के लिए योजना बनाना। बाजार से बहुत कुछ प्राप्त किया जा सकता है परन्तु बाजार ही सब कुछ नहीं दे सकता। यह मनुष्य को आन्तरिक में नहीं बिठा सकता, और न यह करोड़ों रु० की लागत वाले विशाल बाँध को ही अस्तित्व में ला सकता है अथवा यह ऐसे स्थान पर इस्पात उद्योग का निर्माण भी नहीं कर सकता जहाँ कि इस्पात उत्पादन करने की क्षमता पहले से बहुत घड़ी चली आ रही हो मयबा बिल्कुल नहीं हो। बाजार-व्यवस्था में उन्नत देशों के विकास में तो सहायता पहुँचाई है परन्तु एक अल्पविकसित अर्थव्यवस्था में सहायता के लिए इस पर निर्भर नहीं रहा जा सकता, जहाँ कि न केवल विकास की आवश्यकता होती है, अपितु विकास की, तीव्र माँग होती है। तीव्र गति से आर्थिक विकास करने के लिए बाजार-शक्तियों (market forces) पर विश्वास करने का अर्थ अनावश्यक तथा अनुपेक्षणीय (unavoidable) जोखिम उठाना है। अतः नियोजन एक विकासशील देश की निरपेक्ष एवं पूर्ण आवश्यकता है और इस सम्बन्ध में दो मत नहीं हैं।

एक अच्छी योजना में तीन बातें होनी चाहिए। प्रथम, यह कि योजना आर्थिक विकास के लिए युद्ध स्तर पैदा कार्य करे अर्थात् यह उन तत्वों पर जोर दे जो महत्वपूर्ण हो और उन तत्वों के मुकाबले उन्हें भस्तर करे जो कि लाभदायक अथवा निष्क्रिय हो। उदाहरण के लिए, कृषि में अनेक चीजें लाभदायक हैं परन्तु कुछ उसके लिए अपरिहार्य (indispensable) हैं, सिंचाई, रासायनिक खाद तथा उन्नत किस्म के बीज कृषि में आन्तिकारी सुधार कर सकते हैं परन्तु कुछ और भी कृषि सेबाएँ ऐसी हैं जो कि उसमें केवल मामूली परिवर्तन ला सकते हैं। दूसरे, एक अच्छी योजना को औद्योगिक सफलता के दृश्य और अदृश्य, दोनों ही अंशों पर जोर देना चाहिए। विकास सम्बन्धी नियोजन की दृश्य सफलताएँ अथवा उपलब्धियाँ हैं—इस्पात कारखानों की स्थापना, रेलवे लाइनों का विछाना, कोयला खानों तथा तेल शोधक कारखानों की स्थापना आदि। विकास-नियोजन की अदृश्य सफलताएँ हैं, वस्तु की लागतों में कमी करना, वस्तु की कीट में सुधार, पुनर्स्थापना (replacement) के लिए पर्याप्त कमाई, श्रम तथा प्रबन्धनीय उत्पादित में वृद्धि आदि। यह आवश्यक है कि एक अल्पविकसित देश में विकास सम्बन्धी योजना, औद्योगिक सफलता के दृश्य तथा अदृश्य दोनों ही पहलुओं की दृष्टि से पूर्ण होनी चाहिए। तीसरे, अच्छी योजना ऐसी होनी चाहिए जो उपभोक्ताओं की आवश्यकताओं को यथेष्ट रूप में पूरी कर सके।

#### (६) आर्थिक स्थिरता (Economic Stability) :

अन्त में, सतत आर्थिक विकास के लिए यह आवश्यक है कि एक अल्पविकसित देश में यथेष्ट मात्रा में वित्तीय स्थिरता बनी रहे। ऐसे अनेक सुप्रसिद्ध अर्थशास्त्री हैं जो आर्थिक विकास करने वाले एक साधन के रूप में स्फीति (inflation) का समर्थन करते हैं। स्फीति में तो यह एक गुण है कि यह आर्थिक क्रियाओं की गतिशील करती है परन्तु इसकी हानियाँ भी कम नहीं हैं। भूतकाल में, स्फीति में सरकारों को उखाड़ा है, आय के वितरण को अत्यधिक अस्त-व्यस्त किया है, निर्धनों को भूखो मारा है और धनियों की ओर धनी बनाया है। अतः घाटे की वित्त-व्यवस्था तथा कीमतों की स्फीतिजनक वृद्धि में तो जहाँ तक भी हो बचना चाहिए।

वृद्धि में केवल पूँजीगत वस्तुएँ ही शामिल होंगी (और उपभोग्य वस्तुओं की मात्रा यथापूर्व रहेगी)। इस स्थिति में, पूँजी के प्रवाह में जो वृद्धि हुई है वह उपभोग्य वस्तुओं के पूर्व प्रवाह (previous flow) के अलावा है।

एक अल्पविकसित राष्ट्र देश के अन्दर से ही पूँजी का संचय तीन प्रकार से कर सकता है (क) छिरी हुई बेरोजगारी अथवा कृषि की मौसमी बेरोजगारी का उपयोग करके, (ख) थम तथा अन्य उत्पादकीय साधनों को अनाधिक पूँजी-निर्माण से उत्पादकीय पूँजी-निर्माण की ओर को म्यानान्तरित करके, और (ग) उपभोग में कटौती करके, जिससे कि उत्पादन के उपादान पूँजीगत वस्तुओं के निर्माण में लगाये जा सकें। आगे चलकर यह बताया जायेगा कि इसमें प्रथम सम्भावना में तो कुछ व्यावहारिक कठिनाइयाँ सामने आती हैं। परन्तु दूसरी और तीसरी सम्भावनाएँ स्पष्ट रूप से सरल तथा सुविधाजनक हैं।

**तीव्र पूँजी-निर्माण अथवा आय में तीव्र वृद्धि (Rapid Capital Formation or Rapid Increase in Income) :**

चूँकि पूँजी निर्माण की पहचान उत्पादन वस्तुओं अथवा निवेश वस्तुओं की उत्पत्ति से होती है, अतः यह बात इस खोजपूर्ण निर्णय पर निर्भर है कि निवेश-योग्य वेशी का कितना भाग निवेश वस्तुओं के उत्पादन में लगाया जाता है और कितना उपयोग्य वस्तुओं के उत्पादन में? मान लीजिए, निवेश-योग्य वेशी (investible surplus) का उपभोग्य वस्तुओं के उत्पादन में लगाया जाने वाला भाग  $P_c$  है और निवेश वस्तुओं के उत्पादन में लगने वाला भाग  $P_k$  है, तो  $P_k$  का कार्य पूँजी का संचय करना होगा। एक उन्नत अर्थव्यवस्था में,  $P_k$  की मात्रा अधिक होती है और पूँजी-निर्माण की प्रक्रिया लगभग स्वयंचालित होती है परन्तु एक अल्पविकसित अर्थव्यवस्था की समस्या यह होती है कि  $P_k$  की मात्रा और उसके फलस्वरूप पूँजी निर्माण की दर में कैसे वृद्धि की जाये?

एक अल्पविकसित देश पूँजी निर्माण की ऊँची दर तथा आय की वृद्धि की ऊँची दर की प्रकट विवादास्पद दिखाई देने वाली समस्याओं को हल करना होता है। यदि निवेश-योग्य पूँजी की पूरी वेशी को उपभोग्य वस्तुओं के उत्पादन में लगाया जाता है तो उससे आय में तात्कालिक वृद्धि होती है, वस्तुतः आय में यह वृद्धि उस वृद्धि से भी अधिक होगी, जो कि इस निवेश-योग्य वेशी को पूर्णतया उत्पादक वस्तुओं के उद्योगों में लगा दिए जाने पर प्राप्त होती। यह कथन इस मान्यता पर आधारित है कि पूँजीगत उपज का अनुपात उपभोग्य-वस्तुओं के क्षेत्र के मुकाबले उत्पादक वस्तुओं के क्षेत्र में नीचा होता है। अल्पविकसित देश में अल्पाविधि में आय की वृद्धि की दर  $P_c$  की ऊँची मात्रा के साथ ऊँची होगी किन्तु  $P_k$  की ऊँची मात्रा के साथ नीची होगी। इसके साथ ही, हम यह पहले बतला चुके हैं कि पूँजी का निर्माण  $P_k$  की मात्रा पर निर्भर होता है अतः  $P_k$  का मूल्य अथवा उसकी मात्रा जितनी अधिक होगी, पूँजी-निर्माण की दर भी उतनी ही ऊँची होगी। इस प्रकार, अल्पविकसित अर्थव्यवस्था को एक बड़ी दुविधा का सामना करना होता है।

(क) यदि वह अल्पाविधि में आय की उत्पत्ति की दर को बढ़ाने का इच्छुक है तब तो उसे निवेश-योग्य वेशी वा एक बड़ा अनुपात उपभोग्य वस्तुओं के उत्पादन में लगाना चाहिए।

(ख) यदि वह चाहता है कि पूँजी-निर्माण की दर में वृद्धि हो, तब उसे  $P_k$  की मात्रा में वृद्धि करनी चाहिए और इस स्थिति में अल्पकाल में आय की वृद्धि की दर अपेक्षाकृत नीची होगी।

इस दुविधा का अन्त यही नहीं होता। दीर्घाविधि में स्थिति बिल्कुल इससे उल्टी हो जायेगी। दीर्घाविधि में,  $P_k$  के ऊँचे मूल्य के साथ ही आय की वृद्धि की दर भी ऊँची होगी किन्तु  $P_c$  के ऊँचे मूल्य के साथ नीची होती जायेगी। ऐसा इसलिये होता है क्योंकि—

(क)  $P_k$  की ऊँची मात्रा का अर्थ होगा पूँजी-निर्माण की ऊँची दर (क्योंकि इससे निवेश वस्तुओं का उत्पादन होगा), और पूँजी वृद्धि की इस दर का कार्य होगा, आय में वृद्धि करना, और



## पूँजी का संचय (Capital Accumulation) :

पूँजी के संचय के लिए तीन बातें आवश्यक हैं :—

- (क) वास्तविक बचतों की मात्रा में वृद्धि हो जिससे कि वे साधन जो अब तक उन-भोग-कार्यों में सहे रहे थे, अन्य कार्यों में लगाये जा सकें,
- (ख) एक वैकल्पिक वित्तीय व्यवस्था की स्थापना जो कि जनता की बचतों को एतिशील करती है और निवेश कर्ताओं को इस योग्य बनाती है कि वे अपनी रकम माँग सकें, और
- (ग) उसका निवेश करना जिसका अर्थ है, पूँजीगत मास (capital goods) का उत्पादन।

पूँजी का संचय केवल वित्तीय सस्याओं की स्थापना करके तथा मुद्रा का विस्तार करके ही नहीं किया जा सकता। वित्तीय बाँचा महत्वपूर्ण तो है परन्तु केवल वित्त की धाराओं के अतिरिक्त मास से ही पूँजी-निर्माण के स्तर में वृद्धि की माशा नहीं की जा सकती। वास्तव में, बिना अतिरिक्त वास्तविक बचतों के यदि मुद्रा का विस्तार होता है तो उससे स्फीति (inflation) उत्पन्न होती है। चूँकि पूँजी का अर्थ इन्फ्रै पूँजी (money capital) से नहीं, अपितु वास्तविक पूँजी (real capital) से होता है अतः पूँजी के संचय का अर्थ है, वास्तविक परिसम्पत्तियों (real assets) का निर्माण। और इसके लिए आवश्यकता होती है—अतिरिक्त बचतों की और उत्पाद-कीय निवेश (productive investment) की।

## पूँजी निर्माण की प्रक्रिया (The Process of Capital Formation) .

पूँजी निर्माण की प्रक्रिया के अन्तर्गत यह आवश्यक है कि एक निश्चित अवधि के अन्तर्गत राष्ट्रीय आय उपभोग के स्तर से आगे बढ़ जाये। यदि  $Y$  को आय माना जाये,  $C$  को उपभोग (Consumption) माना जाए,  $S$  को बचत (Saving) माना जाए और  $I$  को निवेश (Investment) माना जाए तो समीकरण (equation) इस प्रकार बनता है :

$$Y - C = S$$

सन्तुलन की स्थिति में, बचतें निवेश अथवा विनियोग के बराबर होगी। इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि उपभोग ( $C$ ) पर राष्ट्रीय आय ( $Y$ ) की अधिकता से समाज की बचतों ( $S$ ) का निर्माण होता है जिसे कि निवेश ( $I$ ) भी कहा जा सकता है। अतः निवेश का ठोस मूल्य ही पूँजी-निर्माण की पूर्ववत् है।

तथापि, यह आवश्यक है कि निवेश तथा पूँजी निर्माण के बीच के सम्बन्ध का उल्लेख किया जाये। जहाँ कि निवेश ( $I$ ) का अर्थ है निवेश योग्य देशी (investible surplus), वहाँ पूँजी निर्माण का अर्थ है, अर्थव्यवस्था की पूँजी की मात्रा में निरन्तर वृद्धि। मान लीजिए अर्थ-व्यवस्था की निवेश योग्य देशी ( $I$ ) उपभोग्य वस्तुओं के उत्पादन में विनियोग पर दी जाती है तो इसका अर्थ है कि पूँजी का निर्माण निरन्तर नहीं हुआ; क्योंकि ऐसा करने से केवल उपभोग्य वस्तुओं का ही उत्पादन होगा, अर्थव्यवस्था की पूँजी में कोई वृद्धि नहीं होगी। अतः यह आवश्यक नहीं है कि किसी निश्चित अवधि में पूँजी निर्माण का मूल्य निवेश-योग्य देशी के मूल्य के बराबर ही हो। अतः यह कहना सही है कि पूँजी-निर्माण के लिए निवेश-योग्य देशी ( $I$ ) का होना आवश्यक तो है परन्तु केवल इसके ही इस बात की गारण्टी नहीं मिल जाती कि पूँजी का निर्माण हो ही जायेगा।

इस स्थिति में, किसी अर्थव्यवस्था में पूँजी के संचय के दो तरीके हैं। प्रथम यह है कि ऐसे साधनों को, जो कि उपभोग्य वस्तुओं के उत्पादन में लगाये जा रहे हैं, पूँजीगत वस्तुओं के उत्पादन में लगा दिया जाये। इस स्थिति में उपभोग्य वस्तुओं (consumption goods) की मात्रा घट जायेगी और पूँजीगत वस्तुओं की मात्रा में वृद्धि हो जायेगी। यहाँ पूँजी के प्रवाह में जो वृद्धि हुई है वह उपभोग्य वस्तुओं के प्रवाह के एक भाग की स्थानापन्न (substitute) है। दूसरे, यह किया जा सकता है कि अर्थव्यवस्था की कुछ उपज में वृद्धि कर दी जाये। इस स्थिति में उपज की

## प्रत्यक्ष तथा परोक्ष कर अथवा अप्रत्यक्ष कर (Direct and Indirect Tax)

**प्रारम्भिक : प्रत्यक्ष तथा परोक्ष करों का अर्थ एवं व्याख्या (Introduction—Meaning and Definition of Direct and indirect Taxes)**

मध्ययुग (middle age) से ही अर्थशास्त्री तथा लेखक करों का वर्गीकरण प्रत्यक्ष तथा परोक्ष करों के रूप में करते रहे हैं। परन्तु प्रत्यक्ष तथा परोक्ष दोनों ही शब्द बड़े अस्पष्ट रहे हैं और कभी भी इनकी कोई प्रामाणिक व्याख्या नहीं की गई। प्रो० बुलक (Prof Bullock) ने अपने वित्तीय साहित्य में इन शब्दों की लगभग एक दर्जन विभिन्न परिभाषाएँ दी हैं। उनमें से कुछ प्रमुख परिभाषाएँ इस प्रकार हैं— "उत्पादन पर लगाये जाने वाले कर प्रत्यक्ष कर और उपभोग पर लगाये जाने वाले कर परोक्ष कर हैं", "आय पर लगाये जाने वाले कर प्रत्यक्ष और व्यय पर लगाये जाने वाले कर परोक्ष हैं", "जो कर सुस्पष्ट रूप में लागू किये जायें वे प्रत्यक्ष और जो कर छिपे रूप में लागू हों वे परोक्ष कर हैं", आदि आदि। प्रत्यक्ष तथा परोक्ष करों के बीच सबसे अधिक प्रसिद्ध भेद यह है जो जे० एम० मिल (J S. Mill) ने किया है। "प्रत्यक्ष कर वह है जो केवल उसी व्यक्ति से माँगा जाता है जिससे सरकार चाहती है कि वह भुगतान करे और परोक्ष कर वह है जो किसी व्यक्ति से इस आशा व इच्छा से माँगा जाता है कि वह दूसरे के व्यय पर अपनी हानिपूर्ति कर लेगा।"<sup>1</sup> मिल के अनुसार, करों का प्रत्यक्ष अथवा परोक्ष होना इस तथ्य पर निर्भर है कि वे वास्तव में उन व्यक्तियों द्वारा बढ़ा किये गये हैं या नहीं जिन पर कि उनका भार डाला गया था। इस परिभाषा के अनुसार, वैयक्तिक आय-कर (personal income tax) अथवा ऐसे मकान पर लगाया जाने वाला कर, जिसमें कि उसका मालिक रहता हो, इसलिए प्रत्यक्ष कर माना जायेगा क्योंकि उसके भार (burden) का अन्तरण (shifting) नहीं होगा, और विक्री कर तथा सीमा कर (customs duty) इसलिए परोक्ष कर समझे जायेंगे क्योंकि यह कहा जाता है कि उनका भार विक्रेता द्वारा खरीददार पर डाल दिया जायेगा।

1. J. S. Mill : Principles of Political Economy, p 822, "A direct tax which is demanded from the very persons who it is intended or desired should pay it Indirect taxes are those which are demanded from one person in the expectation and intention that he shall indemnify himself at the expense of another"

(घ) दीर्घकाल में, उपभोग्य वस्तुओं की आय उत्पादन करने की क्षमता शून्य हो जायेगी क्योंकि उन वस्तुओं का उपभोग कर लिया जायेगा।

अतः यह स्पष्ट है कि दीर्घकालीन दृष्टिकोण से एक अल्पविकसित देश के लिए यही अच्छा होगा कि वह अपनी निवेश योग्य वेशी का एक बड़ा भाग पूँजीगत वस्तुओं के उत्पादन (अर्थात् पूँजी निर्माण) की ओर मोट दे। परन्तु अल्पकालीन दृष्टिकोण से, सामान्य जनता (जो कि अपनी आय में वृद्धि की आशा कर रही होती है) अपनी आय बढ़ाने की इच्छुक हो सकती है। और यदि ऐसा है तो नियोजन अधिकारी इस बात के लिए बाध्य हो जायेंगे कि वे निवेश-योग्य वेशी का एक बड़ा भाग उपभोग्य वस्तुओं के उत्पादन में लगा दें। इस प्रकार, एक अल्प-विकसित देश की दुविधा यह है कि वह (क) आय में अल्पकाल में बड़ी वृद्धि करे, या (ख) आय में अल्पकाल में छोटी वृद्धि करे, इस स्थिति में दीर्घकाल से आय की दर में वृद्धि करने की क्षमता उत्पन्न हो जाती है जिसके परिणामस्वरूप दीर्घकाल में आय में तेजी से वृद्धि होती है। हमें से किस विकल्प को चुना जायेगा, यह बात मुख्यतः सरकार की प्रकृति और राज्य के स्वरूप पर निर्भर है। लोकतन्त्रीय वृद्धि में, आमतौर पर प्रथम विकल्प को पसन्द किया जाता है किन्तु सत्तावादी व्यवस्था (authoritarian system) में, जहाँ कि जनता की इच्छाओं को अधिक महत्व नहीं दिया जाता, सामान्य दूसरा विकल्प ही चुना जाता है।

**अन्य अनुकूल तत्व (Other Favourable Factors)** :

यह हम पहले ही बतला चुके हैं कि पूँजी का निर्माण मुख्यतया बचत की दर पर निर्भर हुआ करता है। सीमान्त बचत प्रवृत्ति (marginal propensity to save) जितनी अधिक होती है देश में पूँजी निर्माण की दर भी उतनी ही ऊँची होती है। परन्तु बचत की सीमान्त प्रवृत्ति तथा पूँजी निर्माण की दर के बीच कोई आवश्यक सह-सम्बन्ध (correlation) हो ही, ऐसी बात नहीं है। वास्तव में, यदि बचतों का उपयोग उत्पादन पूँजीगत परिसम्पत्तियों के निर्माण में नहीं किया गया तो अधिक बचत करने की प्रवृत्ति से हानिकारक आर्थिक परिणाम सामने आने की आशंका है। बचतों का यदि उपयोग न किया जाये, कम उपयोग किया जाये, अथवा उनका दुरुपयोग किया जाये तो उनसे कभी भी पूँजी का निर्माण नहीं हो सकता। दूसरे, यदि बचतों को अक्षत अथवा पूर्णतः बेकार रखा गया तो उससे समर्थ माँग (effective demand) घटेगी और उससे कोई मतलब हल नहीं होगा। तीसरे, यदि बचतों का उपयोग बेकार की दिखावटी मद्यो अथवा ऐसी चीजों में किया जाये जो कि सत्ता या शक्ति के प्रदर्शन के लिए होती है, जैसे कि स्वर्ण, जवाहरात अथवा कोई जायदाद खरीदना, तो उससे भी पूँजी निर्माण की प्रक्रिया में सहायता नहीं मिल सकती। चौथे, उपयोग की एक उपयुक्त सीमांत दर भी पूँजी-निर्माण का एक आवश्यक पहलू है क्योंकि इससे श्रम की कार्य-क्षमता अधिकतम होती है और उपभोग्य वस्तुओं की माँग में वृद्धि होती है। अतः यह बात स्पष्ट रूप से समझ लेनी चाहिए कि पूँजी-निर्माण की प्रक्रिया वह कार्य है जो चालू आय के सर्वोत्तम उपयोग द्वारा सम्पन्न किया जाता है ताकि आगे आय में वृद्धि हो सके। यह कार्य दो प्रकार से सम्पन्न किया जाता है (क) कुशलता वृद्धि की दृष्टि से चालू बाय को उपभोग में लगाकर, और (ख) निवेश के लिए बचत करके जिससे कि सर्वाधिक उपयोगी उत्पादक परिसम्पत्तियों का निर्माण किया जा सके।

**पूँजी का बँटवारा (Allocation of Capital) :**

अब तक हमने अल्पविकसित देशों में पूँजी के संचय से सम्बन्धित समस्याओं एवं कठिनाइयों का विवेचन किया है। अब हम नये निवेश (new investment) के बँटवारे की समस्या पर विचार करेंगे। पूँजी के बँटवारे की समस्या कई बातों की ओर संकेत करती है, जैसे कि संचय की गई पूँजीगत सामग्रियों की प्रकृति तथा किस्म, वे क्षेत्र जिनमें कि निवेश किया जाना है, पूँजी का बँटवारा करते समय अपनाया जाने वाला सिद्धान्त आदि-आदि।

पूँजी के बँटवारे पर अल्पविकसित देशों में चूँकि धन की बहुलता और पूँजी की कमी रहती है, अतः इस बात की भारी आवश्यकता है कि यदि उत्पादन की रीतियों में चुनाव का

अवसर उपलब्ध हो तो श्रम की अपेक्षा पूँजी का उपयोग अधिक मितव्ययता से किया जाना चाहिए। उदाहरणतः कृषि में, यदि अधिक पूँजी का भी उपयोग किया जाये तो भी उसमें उत्पादन की रीतियाँ श्रम-प्रधान ही बनी रहेंगी। फिर, कृषि का घनरीकरण करने के लिए जितनी पूँजी की आवश्यकता होती है, उसका अर्थव्यवस्था में यदि और कहीं निवेश किया जाये तो वह पूँजी अधिक उत्पादक सिद्ध हो सकती है।

अल्पविकसित अर्थव्यवस्थाओं में निवेश अधिकांशतः छोटे-छोटे उद्यमों के रूप में किया जाना है। इसका आंशिक कारण तो पूँजी तथा कुशल श्रमिकों का कम माना में पाया जाना है और आंशिक कारण यह है कि छोटे उद्यमों में जोखिम कम रहता है। छोटे पैमाने के उद्यमों के अन्य लोगों के अलावा इनसे वे लाभ भी प्राप्त होते हैं उत्पादन की श्रृंखला रीतियों का अधिक फैलाव, उत्पादन की नई-नई तकनीकों में अधिक सख्या में व्यक्तियों का भाग लेना तथा प्रबन्ध प्रशिक्षण के लिए अधिक अवसर। परन्तु छोटे पैमाने की इकाइयों के सामो की सीमाएँ भी हैं। इसके अनिश्चित अल्पविकसित अर्थव्यवस्था के लिये यह भी आवश्यक होगा कि वह कुछ किसम के निवेश को कुछ विशिष्ट क्षेत्रों में केन्द्रित करे और अन्य क्षेत्रों को इस बात की झूट दे कि वे नई-नई उत्पादन तकनीकों को अपना सकें।

कभी-कभी यह हो सकता है कि किसी विशेष उद्योग में उत्पादन की केवल एक ही तकनीक (technique) उपलब्ध हो। उदाहरण के लिए, इस्पात उत्पादन अथवा रासायनिक खाद की स्थिति में, केवल पूँजी-प्रधान रीतियाँ (capital intensive methods) ही उपलब्ध होती हैं। अतः इस स्थिति में, कम मजदूरी के अस्तित्व की कोई उपयोगिता नहीं है। इसके अतिरिक्त, यह हो सकता है कि इतना बड़ा वाणिज्यिक उद्यम रोजगार की दृष्टि से अधिक उपयोगी सिद्ध न हो।

निवेश की अन्य कसौटी पूरकता (complementarity) की है। अनेक उद्योग एक-दूसरे के पूरक (complementary) होते हैं अतः उन्हें एक साथ ही विकसित होना होता है। इस स्थिति में सन्तुलित विकास की विचारधारा के आधार पर निवेश की ऊँची दर तथा औद्योगीकरण की तीव्रगति की वकालत की जा सकती है। परन्तु इस सम्बन्ध में बड़ी सावधानी बरतने की आवश्यकता है कि सभी मोर्चों का तेजी से विकास साथ साथ ही हो सके, क्योंकि तकनीकी धमिकों की कमी के कारण इस कार्य में बाधाएँ उत्पन्न हो जाती हैं।

अन्त में, एक अल्पविकसित अर्थव्यवस्था में, निवेश के विकल्पों में से चुनाव करने की महत्त्वपूर्ण कसौटी विवेकी अदायगियों का सन्तुलन भी है। उदाहरण के लिए, यदि निवेश को निर्मातु उद्योगों के व्यय पर देशी वस्तुओं के उद्योगों पर केन्द्रित कर दिया गया, तो अदायगी-रोप (balance of payments) में घाटे हो जायेंगे। और स्थिति उस समय और भी खराब हो जायेगी जबकि द्रव्य-आय में वृद्धि होगी और माँग में भी वृद्धि होगी और माँग में भी वृद्धि की सम्भावना होगी क्योंकि इससे अधिक मात्रा में आयात करना आवश्यक हो जायेगा।

**पूँजी-संचय की दर (Rate of Capital Accumulation):**

इस सम्बन्ध में काफी मतभेद पाये जाते हैं कि पूँजी के संचय की वह दर कौनसी होनी चाहिए जो अल्पविकसित अर्थव्यवस्था को आर्थिक प्रगति में मार्ग पर आगे बढ़ने में मदद दे सके। इस प्रश्न पर दो स्पष्ट दृष्टिकोण पाये जाते हैं—एक तो “तेजी से बढ़ने वाली दर का दृष्टिकोण” और दूसरा “शून्य शून्य बढ़ने वाली दर का दृष्टिकोण।”

विचारकों का एक वर्ग ऐसा है जो अत्यन्त तीव्र दर से पूँजी के संचय का समर्थन करता है जिससे कि अल्पविकसित अर्थव्यवस्था को मुगो पुराने आर्थिक दुष्टचक्र (vicious circle) से एक झटके में ही बाहर निकाल लिया जाए। इस मत के समर्थन में जो तर्क दिये जाते हैं वे निम्न प्रकार हैं :—

सर्वप्रथम, पिछड़ी तथा अल्पविकसित अर्थव्यवस्था की आर्थिक प्रगति के मार्ग में बाधाएँ हैं उनके पुराने रीति-रिवाज तथा परम्परायें रूढ़िवादी सांस्कृतिक मरुताएँ और विशाल जनसंख्या जो कि तीव्रगति से बढ़ रही होती है। अतः आर्थिक विकास के पथ को प्रशस्त करने के

लिए यह आवश्यक है कि बड़े-बड़े निवेश किये जाएँ और बड़ी मात्रा में पूँजी का संचय किया जाए। दूसरे, कुछ लोगों का मत यह है कि आर्थिक विकास के मार्ग में आने वाली वास्तविक बाधाएँ सामान्यतः ये हैं—गिरा हुआ स्वास्थ्य, छूत की बीमारियों का फैलना, अपर्याप्त सफाई, अपूर्ण तथा असन्तुलित भोजन, अपर्याप्त आवास व्यवस्था, तथा शिक्षा सम्बन्धी सुविधाओं का अभाव आदि। इन सब समस्याओं को हल करने का अर्थ है सरकार द्वारा बड़ी मात्रा में पूँजी का निवेश। इसके अतिरिक्त, राज्य को कुछ ऐसे बड़े आर्थिक उद्यम और भी हाथ में लेने पड़ सकते हैं। जैसे कि परिवहन तथा संचार, पोर्ट तथा बन्दरगाह (ports and harbours), सिंचाई तथा विद्युत प्रयोजनाएँ आदि। अतः यह स्पष्ट है कि “तीव्र दर वृद्धि के दृष्टिकोण” वाले विचारकों के अनुसार पूँजी में वृद्धि की दर काफी तेज होनी चाहिए “जिससे कि अल्पविकसित क्षेत्रों को निर्धनता तथा निराशा के उस गतं से एक सटके में ही बाहर निकाला जा सके जिसमें पड़े-पड़े वे आर्थिक दृष्टि से जड़ और सामाजिक दृष्टि से उत्तेजित बने हुए हैं।” इस संदर्भ में अल्पविकसित देशों के लिए विदेशों से वित्त तथा तकनीकी ज्ञान की सहायता प्राप्त करना अत्यन्त आवश्यक है।

तीव्र गति से पूँजी-संचय के मत के विरुद्ध, दूसरे दृष्टिकोण में इस बात पर जोर दिया गया है कि पूँजी-संचय की दर में शून्य, शून्य, वृद्धि किये जाने की आवश्यकता है। “शून्य-शून्य वृद्धि के दृष्टिकोण के विचारकों” इस बात पर जोर देते हैं कि एक अल्पविकसित अर्थव्यवस्था में बड़ी मात्रा में पूँजीयों के इन्वैश्शन लगाये गये तो उससे या तो ये इन्वैश्शन बेकार जायेंगे अथवा अर्थव्यवस्था के लिए वे प्राणलेवा सिद्ध होंगे।

“शून्य, शून्य दृष्टिकोण के विचारकों” के अनुसार, घन तथा तकनीकी ज्ञान की विदेशी सहायता प्राप्त करके यदि क्रान्तिकारी परिवर्तन किये गये तो उससे देश के अन्दर ही क्रमिक आर्थिक विकास की एक छुट्ट नीड नहीं रखी जा सकेगी। जब भी विदेशी सहायता बन्द हो जायेगी तभी अर्थव्यवस्था अपनी पूर्ण जड़ स्थिति पर वापिस लौट आयेगी। दूसरे, लोगों की आदतें, विचार करने का ढंग तथा रहन-सहन का तरीका आदि बदलने में समय लगता है। और जब तक ये परिवर्तन नहीं होते तब तक अर्थव्यवस्था की आर्थिक दृष्टि से प्रगति करने की आशा नहीं की जा सकती। केवल घन की बड़ी-बड़ी रकमों के इन्वैश्शन लगा देने मात्र से कोई लाभ नहीं होगा क्योंकि उपयुक्त परिवर्तनों को अस्तित्व में आने में काफी समय लगेगा। तीसरे, यह नहीं माना जा सकता कि अपनी सभी प्रशासकीय समस्याओं से युक्त केन्द्रीय नियोजन (central planning) ही अल्पविकसित देशों के विकास का एकमात्र अथवा श्रेष्ठ हल है।

इस प्रकार “शून्य, शून्य वृद्धि के दृष्टिकोण” के अर्थशास्त्री यह तर्क देते हैं कि आर्थिक विकास के कार्य में अधिक भीड़-भाड़ नहीं होनी चाहिए और यह कि पूँजी-वृद्धि की ऊँची दर पर अधिक निर्भर रहने तथा विदेशी सहायता पर अधिक आश्रित रहने का मार्ग, हो सकता है कि देश के लिए सर्वोत्तम मार्ग सिद्ध न हो। दूसरी ओर, वे पूँजी-संचय की हल्की दर का, विदेशी ऋण तथा अनुदानों की अपेक्षा देशों पूँजी पर ही अधिक निर्भर रहने का व अहिंसक सामाजिक परिवर्तनों की दशाओं का समर्थन करते हैं।

**निष्कर्ष (Conclusion) .**

इन दोनों ही मतों में से किसी भी एक के लिए हाँ कर देना बड़ा कठिन है। दोनों ही पक्षों के तर्कों में काफी बल है। इन दोनों ही परस्पर विरोधी मतों में, सही स्थिति यही दिखाई देती है कि इन दोनों के बीच का कोई मार्ग खोजा जाए। एक ओर तो, पूँजी-संचय की दर भी यथेष्ट रूप में ऐसी ऊँची होनी चाहिए कि जिससे अर्थव्यवस्था (economy) को निर्धनता और

कप्टो के दसदल से बाहर निकाला जा सके। परन्तु साथ ही साथ, यह दर इतनी अधिक ऊँची भी नहीं होनी चाहिए जो देश की क्षमता से बाहर हो अथवा जो देश को विदेशों पर निर्भर बना दे।

### छिपी हुई बेरोजगारी तथा पूँजी का निर्माण<sup>11</sup> (Disguised Unemployment and Capital Formation)

यह हम पहले भी बतला चुके हैं कि अल्पविकसित देशों में भूमि पर जनसंख्या का अधिक दबाव पड़ने तथा सम्मिलित कुटुम्ब व्यवस्था के कारण यह हो सकता है कि अनेक लोग एक ही पारिवारिक फार्म पर बिना इस बात का विचार किये ही कार्य कर रहे हों कि उनके अतिरिक्त काम पर लगने से अतिरिक्त उपज भी हो रही है या नहीं। अन्य शब्दों में, कृषि की सीमान्त उपज (marginal output) शून्य अथवा नकारात्मक (negative) भी हो सकती है। इसका अर्थ यह हुआ कि कृषि में कार्य करने वाले श्रमिकों के एक भाग को हटाकर अन्य धन्यों में लगाया जा सकता है और इस बात के साथ कि उनके हटने के बाद भी अर्थव्यवस्था कृषि में उतना ही अथवा उससे भी अधिक उत्पादन दे सकती है। नर्की ने इस स्थिति को छिपी हुई बेरोजगारी अथवा अतिरिक्त मानवीय-शक्ति का नाम दिया है। उसने लिखा है कि 'ये देश बड़े पैमाने की छिपी हुई बेरोजगारी से ग्रसित हैं और वह इन मानों में कि कृषि की विधियों में कोई परिवर्तन किये बिना ही कृषि में लगी हुई जनसंख्या के एक बड़े भाग को वहाँ से हटाया जा सकता है और ऐसा करने से कृषि उत्पादन में भी कोई कमी नहीं होगी.....'। उतनी ही कृषि-उपज, कृषि के तरीकों में कोई परिवर्तन किये बिना ही, अपेक्षाकृत कम श्रम शक्ति (labour force) से प्राप्त की जा सकती है।'<sup>12</sup>

नर्की (Nurkse) का कहना है कि छिपी हुई बेरोजगारी के रूप में जो श्रम की बर्बादी हो रही है, उससे बचना चाहिये और उसका उपयोग पूँजी निर्माण के लिए करना चाहिये क्योंकि अल्पविकसित देशों में पूँजी के निर्माण की भारी आवश्यकता है। ऐसा करना दो प्रकार से सम्भव है। वे सीमान्त श्रमिक (marginal workers), जिनकी उत्पादितता (productivity) या तो शून्य है या नकारात्मक, अब ग्रामीण क्षेत्र की बचतों का उपयोग कर रहे हैं—अर्थात् ग्रामीण क्षेत्र की बचतें उन सीमान्त श्रमिकों द्वारा उड़ाई जा रही हैं जिनकी उत्पादितता शून्य है। सीमान्त श्रमिक—छिपे हुए बेरोजगार श्रमिक—कुछ ऐसी पूँजीगत प्रयोजनाओं में काम करने के लिए कृषि से निकालकर लाये जा सकते हैं, जैसे सिंचाई, नाली-निर्माण, सड़कें, रेलें, गृहनिर्माण तथा फैक्टरियों विशेष रूप से सामूहिक उद्यमों एवं संस्थाओं में काम करने के लिए।

चूँकि, अनुमानतः, पूँजीगत वस्तुओं के क्षेत्रों में श्रम की सीमान्त उत्पादितता सकारात्मक (positive) होती है, अतः उस क्षेत्र की श्रम-शक्ति में उपयुक्त बेरोजगार श्रमिकों को जोड़ देने से पूँजीगत वस्तुओं के उत्पादन में वृद्धि ही होगी। इसका एक परिणाम यह भी होगा कि ग्रामीण अर्द्ध रोजगार में छिपी हुई सम्भावित बचतें अब "प्रभावी बचतें" (effective savings) बन जायेंगी। इस प्रकार, कृषि में विद्यमान फासतू श्रम-शक्ति को अन्य पूँजीगत प्रयोजनाओं के निर्माण में स्थानान्तरित कर देने से जो कृषि-वैशिष्ट्य (agricultural surplus) उत्पन्न होगी उससे पूँजी का निर्माण सम्भव हो सकेगा। इस प्रकार नर्की का यह मत था कि श्रम के केवल पुनः बँटवारे मात्र

- 11 अल्पविकसित देशों में पूँजी-निर्माण के एक साधन के रूप में छिपी हुई बेरोजगारी के प्रयोग करने की सम्भावना कुछ लेखकों ने प्रकट की है। इनमें से प्रसिद्ध लेखक हैं

James S. Duerenberry in the *Theory of Economic Development* in *Explorations in Entrepreneurial History*, Ragnar Nurkse in *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries* and Buchanan and Ellis in *Approaches to Economic Development*

12. Ragnar Nurkse. *Problems and Capital Formation in Underdeveloped Countries*, p. 32, "These countries suffer from large scale disguised unemployment in the sense that even with unchanged techniques of agriculture a large part of population engaged in agriculture could be removed without reducing agricultural output... The same farm output could be obtained with a smaller labour force without any change in methods."

से ही पूँजी का निर्माण किया जा सकता है और इस कार्य के लिए न तो कर लगाने की आवश्यकता है और न उपभोग को सीमित करने की। बुचनन तथा ईलिस ने इसी विचार को और भी अधिक स्पष्ट किया है ".....इन श्रमिकों को कृषि उपज में कमी किये बिना ही कुछ किस्म की पूँजीगत वस्तुओं के उत्पादन के लिए संगठित किया जा सकता है। उनसे अब उपज में कोई वृद्धि नहीं हो रही थी, अतः उनके हटने से कृषि-उपज के विद्यमान स्तर में कोई कमी नहीं होगी। उधर पूँजीगत वस्तुओं के उत्पादन में उनके कारण वृद्धि होगी और यह वृद्धि उपभोग के व्यय पर नहीं होगी बल्कि इसलिए क्योंकि कुल उत्पादन बढ़ गया है।"<sup>13</sup> इस प्रकार, "यह प्रभाव डाला जाता है कि छिपी हुई बेरोजगारी औद्योगीकरण पर एक भार होने की बजाए छिपे हुए वेधे के एक वरदान है।"<sup>14</sup>

### कठिनाइयाँ (Difficulties) :

नर्कों के विचारों में इस प्रश्न पर काफी विवाद उत्पन्न कर दिया है। नर्कों के इस विचार से तो कोई असहमत नहीं है कि अल्पविकसित देशों में छिपी हुई बेरोजगारी पाई जाती है। परन्तु वास्तविक प्रश्न यह है कि क्या इस छिपी हुई अथवा निहित बेरोजगारी को इतनी आसानी से पूँजी निर्माण के एक स्रोत में बदला जा सकता है? इस सम्बन्ध में हर स्थिति में कई व्यावहारिक कठिनाइयाँ सामने आती हैं।

(१) नर्कों ने न तो "छिपे हुए बेरोजगार श्रमिकों" की प्रकृति को स्पष्ट किया है और न उन श्रमिकों की प्रकृति को, जिनकी पूँजी-निर्माण के लिए आवश्यकता है। छिपे हुए बेरोजगार श्रमिक (disguisedly unemployed labour) जहाँ अनिवार्यतः अकुशल तथा तकनीकी ज्ञान से रहित होते हैं, वहाँ पूँजी-निर्माण की प्रक्रिया के लिए स्पष्टतः कुशल एवं तकनीकी श्रमिकों की आवश्यकता होती है। नर्कों की योजना को तब तो ठीक माना जा सकता है जबकि पूँजीगत प्रयोजनाओं का निर्माण अकुशल श्रमिकों द्वारा तथा न्यूनतम मात्रा में कुशल श्रमिकों द्वारा करना सम्भव हो।

यदि छिपे हुए बेरोजगार श्रमिकों को ऐसी "निवेश" (investment) प्रयोजनाओं में स्थानांतरित करना सम्भव भी हो जाए जिनमें कि किसी विशेष कुशलता की आवश्यकता नहीं होती है, फिर भी भ्रम प्रधान प्रकृति की ऐसी निवेश प्रयोजनाओं से यह आशा नहीं की जा सकती कि वे उतनी मात्रा में तथा उस किस्म की अचल पूँजी (fixed capital) जुटा सकेंगी, जिसकी कि औद्योगीकरण के लिए तत्काल आवश्यकता होगी। कुरिहरा के अनुसार, "इन भ्रम प्रधान प्रयोजनाओं से अधिक से अधिक यदि कुछ आशा की जा सकती है तो यह कि वे बहुत सीमित मात्रा में प्रारम्भिक पूँजी का निर्माण कर सकती हैं (उदाहरण के लिए, फँसटरी क्षेत्रों की भूमि की सफाई, आधुनिक राष्ट्रीय सड़कों के लिए कच्ची सड़कों का निर्माण और मशीन-निर्मित माल के लिए कच्चे माल के रूप में दस्तकारी कार्य)। परन्तु तीव्र गति से औद्योगीकरण करने के लिए काफी मात्रा में बड़े पैमाने पर मशीनों द्वारा मशीनों के निर्माण की आवश्यकता होती है। परन्तु ऐसी मशीनों के स्थान पर उक्त बेरोजगार श्रमिकों को लगा देने से मशीनों का निर्माण नहीं होगा।"<sup>15</sup>

इस सम्बन्ध में, आर्थिक विकास के अनुज्ञात्मक (permissive) तथा बाध्यताकारी (compulsive) तत्त्वों के बीच हिस्सेमन द्वारा किया गया भेद महत्वपूर्ण है।<sup>16</sup> नर्कों के अनुसार, छिपे हुए बेरोजगार श्रमिकों का उपयोग कुछ ऐसे निर्माण कार्यों में करना होगा, जैसे कि सड़कों, भवन, जल-कल (water works) तथा भूमि-सुधार आदि जिन्हें कि सामान्यतः सामाजिक बन्धी

13. Buchanan and Ellis : *op cit.*, p. 56.

14. K.K. Kurihara : *The Keynesian Theory of Economic Development* p. 119 "An impression is created that disguised unemployment is, after all, a blessing the disguise instead of being a drag on industrialisation."

15. K.K. Kurihara : *op. cit.* p. 119.

16. Hirschman : *The Strategy of Economic Development*.

पूँजी कहा जाता है। नर्कों का तर्क यह है कि इन कार्यों से पूँजी का निर्माण होगा जिसके फल स्वरूप आर्थिक विकास होगा। परन्तु हिंसमैन के अनुसार, सामाजिक बँधी पूँजी यद्यपि विकास के लिए मूलतः महत्वपूर्ण है परन्तु यह केवल अनुज्ञात्मक तत्त्व है और यह इन मानों में कि यह निजी निवेश को आगे बढ़ने की अनुमति देता है। दूसरी ओर, “प्रत्यक्ष रूप से उत्पादक पूँजी” (directly productive capital) का अस्तित्व आर्थिक विकास में एक बाधककारी तत्त्व है। प्रत्यक्ष उत्पादक पूँजी अथवा क्रिया में अन्य के अलावा मशीनों औजार उद्योग तथा लोहा व इस्पात उद्योग सम्मिलित किये जाते हैं। छिपे हुए बेरोजगार श्रम को पूँजी-निर्माण के रूप में बदल देने के नर्कों के सिद्धान्त का मेल सामाजिक बँधी पूँजी (social overhead capital) के सम्बन्ध में ही ठीक बैठता है, उस प्रत्यक्ष उत्पादक पूँजी के सम्बन्ध में नहीं, जो कि आर्थिक विकास की दृष्टि से अधिक महत्वपूर्ण है।

(२) नर्कों का तर्क है कि छिपे हुए बेरोजगार श्रमिकों के स्थानान्तरण से मजदूरियों में वृद्धि करने की आवश्यकता नहीं होगी। “किन्तु छिपी हुई बेरोजगारी” की उसकी परिभाषा उसके निष्कर्ष के विरुद्ध होगी। छिपे हुए बेरोजगार व्यक्तियों को व्यवस्थित रूप में नहीं पहचाना जा सकता। वे तो श्रम-बाजार (labour market) की प्रक्रिया द्वारा ही ग्रामीण क्षेत्र से स्थानान्तरित होंगे। अतः इस स्थिति में उन्हें मजदूरियाँ देनी ही होंगी, और इसके अलावा मजदूरियाँ भी अपेक्षाकृत अधिक होंगी जिसके निम्नलिखित दो कारण हैं —

(क) अब तक के छिपे हुए बेरोजगार श्रमिक यह सोच सकते हैं कि वे तो उत्पादक श्रमिक हैं। अतः उन्हें श्रम-बाजार में प्रवेश के लिए प्रेरित करने को ऊँची मजदूरियाँ प्रस्तुत करनी होंगी।

(ख) अर्थव्यवस्था में स्फीतिजनक दबाव (inflationary pressure) प्रकट होते ही मकद मजदूरियाँ (money wages) बढ़ने लगती हैं। चूँकि वे पूँजीगत प्रयोजनाओं, जिनमें कि छिपे हुए बेरोजगार मनुष्य लगे होते हैं, फल देने में कुछ समय लेती हैं, अतः स्फीतिजनक दबाव की उत्पत्ति अनिवार्य हो जाती है। और यह भी निश्चित है कि यदि स्फीतिजनक दबाव को बढ़ने की अनुमति दे दी जाती है, तो उससे स्वयं पूँजी-निर्माण का लक्ष्य ही समाप्त हो जाता है।

(३) नर्कों का तर्क यह है कि ग्रामीण क्षेत्र में छिपे हुए बेरोजगार श्रमिकों के स्थानान्तरण से आप से आप ही प्रभावी बचतें (effective savings) उत्पन्न होंगी, और वह इस अर्थ में कि अब तक के बेरोजगार श्रमिक जिस छाछात्र का उपभोग करते थे, वह अब बचतों का रूप ले लेता है। यह बचन सतत उपभोग की मान्यता पर आधारित है। ये प्रभावी बचतें पहले उस निर्वाह-कोष (subsistence fund) के रूप में थी जो कि उन उत्कालीन बेरोजगार श्रमिकों का पेट भरने के काम में आता था जो अब पूँजीगत प्रयोजनाओं में उत्पादक श्रमिक के रूप में कार्य कर रहे हैं। परन्तु इस सम्बन्ध में अनेक कठिन प्रश्न सामने आ खड़े होते हैं। एक तो यह कि (छिपे हुए बेरोजगार श्रमिकों का अन्य धन्यो में स्थानान्तरण होने के पश्चात्) जो लोग ग्रामीण क्षेत्र में शेष बच रहे वे हो सकता है कि अधिक उदारता से उपभोग करने का निश्चय कर लें। इस स्थिति में, वह निर्वाह-कोष सम्भवतः पर्याप्त न हो जो कि पूँजीगत प्रयोजनाओं में नये स्थानान्तरित किये गये श्रमिकों के पोषण के लिए उपलब्ध था। दूसरे, छिपी हुई बेरोजगारी से सम्बन्धित श्रमिक जब पूँजीगत प्रयोजनाओं में स्थानान्तरित हो जाते हैं, तो हो सकता है कि उनकी उपभोग की शक्ति तेजी से विकसित हो जाएँ और वे अधिक उपभोग करने लगें—यह सोचकर क्योंकि अब वे स्वतन्त्र रूप से रोजगार में लगे हुए हैं। इन स्थिति में भी परिणाम बही होगा, अर्थात् निर्वाह-कोष पर्याप्त हो जायेगा। इस प्रकार, “छिपी हुई बेरोजगारी से सम्बन्धित श्रमिकों का, जो पहले अनुत्पादक थे किन्तु अब उत्पादक उपभोक्ता बन गये, शहरीकरण होने के परिणामस्वरूप, यह हो सकता है कि सम्पूर्ण अर्थव्यवस्था में ही उपभोग प्रवृत्ति (propensity to consume) में वृद्धि हो जाए। इस स्थिति में उन साधनों को भी उपभोग्य वस्तुओं के निर्माण में लगाने का दबाव बढ़ जायेगा जो कि अन्य दशा में पूँजीगत वस्तुओं का उत्पादन बढ़ाने में लगाये जा सकते थे।”<sup>17</sup>

17. K K. Kurihara : *op. cit* p 120, “Propensity to consume for the whole economy may well rise in consequence of urbanising the previously unproductive but presently productive consumers—the disguised unemployed. In this event the pressure will increase for allocating to the consumer good sector those resources which might otherwise be used to increase output of capital goods.”



परन्तु उपभोग की निर्वाह-कोष तक ही सीमित रखने का एक तरीका है और वह यह कि ग्रामीण क्षेत्रों के निकट ही पूँजीगत प्रयोजनाएँ आरम्भ की जाएँ ताकि छिपी हुई बेरोजगारी से सम्बन्धित श्रमिक पुराने ढाँचे में ही निवास करते रहे और अपना स्थान न छोड़ें। इसका यह भी अर्थ होगा कि पुरानी सामाजिक संस्थाएँ, जिनके अन्तर्गत कि एक परिवार के सभी सदस्य एक साथ ही रहते थे, अब बराबर बनी रहेगी, परन्तु इस सम्बन्ध में वास्तविक कठिनाई यह है कि छिपे हुए बेरोजगार श्रमिकों का प्रयोग करने पूँजी निर्माण करने का क्षेत्र इसलिए सीमित रहेगा क्योंकि श्रमिकों का उपयोग केवल गाँव में अथवा उसके आसपास ही किया जा सकेगा।

(४) टेक्नोलौजी के प्रति उदासीनता (technological neutrality) की नर्क की मान्यता अव्यावहारिक तथा बेकार है। औद्योगीकरण की प्रक्रिया में उद्योगों से यही आशा की जाती है कि वे श्रम बचाने के साधनों (labour-saving devices) का अधिकाधिक उपयोग करेंगे, जिसके कारण विभिन्न क्षेत्रों में फानसू अकुशल श्रमिकों का आवागमन सीमित हो जायेगा। इसके अतिरिक्त, पूँजीगत सामग्री की मात्रा में भी तेजी से वृद्धि करनी होगी जिससे कि श्रमिक को उत्पादित-वृद्धि के लिए सुसज्जित किया जा सके। इस प्रकार, टेक्नोलौजी सम्बन्धी प्रगति अनिवार्य है। फिर, एक अल्पविकसित देश में जनसंख्या में तीव्र गति से वृद्धि होने से दो प्रकार से स्थिति और उलझ जाती है। प्रथम तो इससे छिपी हुई बेरोजगार श्रम-शक्ति में लगातार वृद्धि होती रहती है, श्रमिकों का यह वर्ग उन सम्भावित ग्रामीण बचतों का उपयोग करता रहता है जिनको कि फानसू श्रमिकों का निर्वाह-योग्य रूप से अन्य क्षेत्रों की ओर को स्थानान्तरण करके उत्पन्न किया जाता है। दूसरे, "पूँजी के संचय का अतिक्रमण करके जनसंख्या वृद्धि की जो प्रवृत्ति पाई जाती है, इसका अर्थ यह है कि छिपी हुई बेरोजगारी की मात्रा उस संख्या से अधिक तेजी से बढ़ रही है जो पूँजी की उस मात्रा के द्वारा उत्पादकीय तरीके से खपाई जा सकती है जिसके बारे में कि यह माना जाता है वह (मात्रा) छिपी हुई बेरोजगारी से सम्बन्धित श्रमिकों ने बढ़ाई है।"<sup>18</sup>

(५) नये-नये उद्योगों तक धन्यो में मानव-शक्ति की बेधियों का बँटवारा करने से पारस्परिक हितों के सम्बन्ध में विवाद उत्पन्न होता है। छिपी हुई बेरोजगारी से सम्बन्धित श्रमिकों को काम देने से उपलब्ध निर्वाह-साधनों (means of subsistence) के पुनर्वितरण का प्रश्न उठ खड़ा होता है और इस समस्या का हल बाजार की यान्त्रिक रचना द्वारा करना होता है। परन्तु इस स्थिति में, कुछ लोगों के पारस्परिक हितों के सम्बन्ध में विवाद उठ खड़ा होता है। ऐसे लोगों में एक ओर तो वे हैं जिनको पहले से ही जीविका के साधन प्राप्त हैं और दूसरी ओर वे हैं जिनको रोजगार देकर जीविका के साधन उपलब्ध कराये जा रहे हैं।<sup>19</sup>

### निष्कर्ष (Conclusion)

निष्कर्ष के रूप से कहा जा सकता है कि अल्पविकसित देशों में बचत तथा पूँजी-निर्माण के एक स्रोत के रूप में मानव-शक्ति की बेधियों (man-power surpluses) का अस्तित्व अत्यधिक सदेहास्पद तथ्य है और इसका व्यावहारिक महत्व बहुत कम है। "यह उत्तर, कि अप्रयुक्त श्रम का अस्तित्व स्वयं ही भविष्य में उपलब्ध हो सकने योग्य बचतों का प्रमाण है, उस समस्या का सही मूल्यांकन नहीं है जिसमें कि व्यावहारिक कार्यवाही के लिए बहुत कम आधार विद्यमान है।"<sup>20</sup>

- 18 K.K. Kunhara : *op. cit*, P. 120, "The tendency of population growth to outstrip capital accumulation implies that the volume of disguised unemployment grows faster than can be absorbed productively by the very stock of capital that the disguised unemployed are supposed to help expand"
19. K. N. Raj : *Employment Aspects of Planning in Underdeveloped Countries*, pp. 22-23.
20. *Ibid*, p. 24, "The answer that the existence of unutilised labour is itself evidence of a saving potential which is available for being drawn upon, is a hardly correct appraisal of the problem much less a basis for practical action."

प्रो० कुरिहरा (Prof Kurihara) ने और भी नैक कदम आगे बढ़कर कहा है कि "छिपी हुई बेरोजगारी से पूँजी के संचय तथा आर्थिक विकास में मदद मिलना तो दूर रहा, और सम्भावना यह है कि ऐसी सन्देशास्पद प्रयोजनाओं को सहारा देकर, जो कि क्षमता वृद्धि के स्थान पर रोजगार वृद्धि की प्रकृति की है, इससे पूँजी के संचय और आर्थिक विकास में बाधा हो उत्पन्न होगी।"<sup>21</sup>

## UNIVERSITY QUESTIONS

१. अल्पविकसित अर्थव्यवस्था से क्या आशय है ? अल्पविकसित अर्थव्यवस्था के प्रमुख लक्षणों की विवेचना कीजिए ।  
What is meant by underdeveloped economy ? Discuss the characteristics of underdeveloped economy
२. अल्प विकास के कारणों की विवेचना कीजिए । आर्थिक विकास के लिए किन-किन बातों की आवश्यकता होती है ?  
Discuss the causes of underdevelopment. What are the requirements of economic development ?
३. अल्पविकसित देशों में पूँजीनिर्माण प्रक्रिया की विवेचना कीजिए ।  
Discuss the process of capital formation in underdeveloped countries.
४. छिपी हुई बेरोजगारी तथा पूँजी के निर्माण पर एक टिप्पणी लिखिए ।  
Write a note on disguised unemployment and capital formation.

- 
21. K K Kurihara *op cit*, p. 120 Italic Supplied, "Disguised unemployment, far from helping capital accumulation and economic development is more likely to hinder them by giving aid and comfort to dubious projects of an unemployment generating rather than a capacity increasing nature."

## आर्थिक विकास की कुछ समस्याएँ (Some Problems of Economic Growth)

किसी भी अर्थव्यवस्था के आर्थिक विकास की दर कुछ घटकों पर निर्भर करती है। इन घटकों को एक समीकरण के रूप में जितने आर्थिक विकास के नमूने कहते हैं, प्रस्तुत किया जा सकता है। प्रस्तुत अध्याय के अन्तर्गत ऐसे ही कुछ नमूनों का अध्ययन करेंगे जिनका कि प्रतिपादन विख्यात अर्थशास्त्रियों द्वारा किया गया है। इसके अतिरिक्त भी हम आर्थिक विकास से सम्बन्धित कुछ अन्य समस्याओं का अध्ययन करेंगे। इन समस्याओं का अल्पविकसित अर्थव्यवस्थाओं के साथ विशेष सम्बन्ध है।

### (I) आर्थिक विकास के आदर्श नमूने (Models of Economic Growth)

आर्थिक आदर्शों की परिभाषा इस प्रकार की जा सकती है कि यह किसी अर्थव्यवस्था की घटनाओं की तर्कपूर्णता के बारे में किसी सिद्धान्तविद् द्वारा चित्रित किया गया एक "क्षण-चित्र" (snapshot) है। इस प्रकार आर्थिक विकास का आदर्श और कुछ नहीं, अपितु उन विभिन्न पारस्परिक सम्बन्धों का सार मान है जो एक निश्चित प्रत्याशित नमूने का विकास करने के संदर्भ में अस्तित्व में आते हैं। त्रिगुण के आदर्श अथवा संपूर्ण का उद्देश्य उस तरीके तथा उपायों का पता लगाना है जो कि एक सदा बढ़ते हुए रूप में वस्तुओं व सेवाओं के एक ऐसे निरन्तर प्रवाह का आश्वासन दे सकें जिसके मार्ग में ऐसी सामयिक बाधाएँ (periodic obstacles) उत्पन्न न हों जो कि (व्यवसाय चक्र के कारण) उक्त प्रवाह की विघटन की दशा में ला छोड़ती है। हेरोड तथा ओसर ने आर्थिक प्रगति के ऐसे आदर्शों अथवा नमूनों का निर्माण किया है जो कि औद्योगिक दृष्टि से उन्नत देशों की आर्थिक समस्याओं के विशेष सन्दर्भ में मुख्यतः उनके अनुभव पर आधारित है। ये आदर्श उन परिवर्तनों पर आधारित हैं जो कि पूँजीवादी व्यवस्था के सरल संचालन के लिए आवश्यक हैं<sup>1</sup> और यही इन आदर्शों की मुख्य कमजोरी भी है—अर्थात् यह कि जो नमूना विज्ञेय रूप से उन्नत अर्थव्यवस्थाओं की प्रगति की व्याख्या करने के लिए बनाया

1. Hirschman : The Strategy of Economic Development, p. 29, Prof. Hirschman shows how "Economic of growth" grew directly out of the stagnation and post war slump fears of the late 1930's and the second World War. "Economic of Development" (of Under Developed Countries) has benefitted from the advances of "economics of growth" (of advanced countries).

गया है, उसका उपयोग अल्पविकसित देशों के विकास की प्रक्रिया की व्याख्या करने के लिए किया जाता है।

स्थायी अथवा सतत् विकास की आवश्यक बातें (Requirements of Steady Growth) :

हेरोड तथा डोमर (Harrod and Domar) दोनों ने ही अर्थव्यवस्था में सतत् एवं स्थायी विकास की आवश्यकताओं का अध्ययन किया। ये दोनों ही आय-वृद्धि की ऐसी दर का पता लगाने के लिए प्रयत्नशील थे जो कि एक गतिशील अर्थव्यवस्था (dynamic economy) को वर्ष के वर्ष सन्तुलन (equilibrium) के मार्ग पर बनाये रखने के लिए आवश्यक हो। उनके आदर्श अथवा नमूने में निवेश (Investment) को जो कि आय की वृद्धि और विकास की प्रक्रिया में महत्वपूर्ण भाग लेता है, दोहरा रोल अदा करना होता है—(क) यह आय उत्पन्न करता है, और (ख) यह पूँजी के स्टॉक में वृद्धि करके अर्थव्यवस्था की उत्पादन-क्षमता (productive capacity) को बढ़ाता है।<sup>1</sup> इसमें पहले को समर्थन प्रभाव (supply effect) माना जा सकता है। निवेश का कोई भी भाग निश्चित रूप से दोनों ही प्रभाव डालेगा। माँग प्रभाव (demand effect) (नये निवेशों के कारण) अतिरिक्त आमदनियों की उत्पत्ति के द्वारा अपना कार्य सम्पन्न करता है और समर्थन प्रभाव उस अतिरिक्त उत्पादन क्षमता की उत्पत्ति के द्वारा अपना कार्य सम्पन्न करता है जो (क्षमता) उत्पन्न की गई परिसम्पत्ति के जीवन काल में, बाजार में उपज के वापिक प्रवाहों की अस्तित्व में ला सकता है। इस प्रकार, यदि निम्न निवेश किया जाता है जो अर्थव्यवस्था की उत्पादन क्षमता की वृद्धि के द्वारा और आय की उत्पत्ति के द्वारा अर्थव्यवस्था का विकास बराबर जारी रहेगा।

विकास की समस्या का जटिल पहलू यह है कि उत्पादन क्षमता तथा आय की उपज के बीच बढ़ते हुए उच्च स्तरों पर सन्तुलन कैसे बनाये रखा जाय ? यह महत्वपूर्ण है कि जब पूँजी के स्टॉक की उत्पादन क्षमता में वृद्धि हो रही है तो वास्तविक आय का परिमाण (volume) तथा उसकी उत्पत्ति भी उसी दर से बढ़े। अन्यथा तो, कालतू क्षमता उत्पन्न हो जायेगी और वह उद्यम-कर्त्ताओं को इस बात के लिये बाध्य करेगी कि वे अपने निवेश व्यय में कटौती करें। इसका अंतिम परिणाम यह होगा कि आय में और आगे चलकर रोजगार में भी कटौती हो जायेगी तथा अर्थ-व्यवस्था सतत् एवं स्थायी विकास के सन्तुलित मार्ग (equilibrium path) से भटक जायेगी।

इस प्रकार दीर्घकाल में रोजगार प्रदान करना निवेश तथा आय की वृद्धि की दर का कार्य है। यदि बेरोजगारी को दूर करना है और दीर्घकालीन असन्तुलन से बचना है तो यह आवश्यक है कि आय इतनी पर्याप्त दर से बढ़े कि जिससे बढ़ते हुए पूँजी स्टॉक की पूर्ण क्षमता का उपयोग हो सके। इस दृष्टि से आय की वृद्धि की दर वह होनी चाहिए जिससे वृद्धि की पूर्ण क्षमता दर (full capacity rate of growth) अथवा वृद्धि की समावृत्ति दर (warranted rate of growth) कहा जा सके।

हेरोड-डोमर के समीकरण<sup>2</sup> (Harrod-Domar's Equations) :

हेरोड के अनुसार, अर्थव्यवस्था में वृद्धि की जो दर होनी चाहिये, वह निम्न समीकरण में दी गई है —

2. In this, Harrod-Domer models are on improvements over the Keynesian theory which assumes the stock of capital as given and discusses only the income creating effects of investment. See General Theory of Employment, Interest and Money, p. 245.
3. Harrod developed this equation in an Essay in Dynamic Theory. Economic Journal (March 1939) and Towards a Dynamic Economics, Domar developed his model in different articles which he has brought together in "Essays in the Theory of Economic Growth". Of special importance are articles 1, 3, 4 and 5. A Critical summary of the two theories is given by Kenneth Kurihara in "The Keynesian Theory of Economic Development," Chap. 4.

बेस्टबिल (Bastable) के मतानुसार "प्रत्यक्ष कर वे कर हैं जो स्थायी तथा बार-बार उत्पन्न होने वाले अवसरों पर लगाये जाते हैं और परोक्ष कर वे हैं जो कभी-कभी उत्पन्न होने वाले अवसरों तथा विशिष्ट घटनाओं के समय लगाये जाते हैं।"<sup>2</sup> बेस्टबिल का यह भेद बड़ा अस्पष्ट तथा सदिग्ध (ambiguous) है और अनेक धर्म उत्पन्न कर सकता है। उदाहरण के लिए बेस्टबिल की परिभाषा के अनुसार, मृत्यु कर को परोक्ष कर ही माना जायेगा क्योंकि यह कभी-कभी उत्पन्न होने वाली अथवा प्रासंगिक घटना (occasional event) के समय लगाया जाता है, किन्तु मृत्यु-कर को आमतौर पर प्रत्यक्ष कर ही माना जाता है। प्रो० डि मार्को (Prof De Marco) ने प्रत्यक्ष तथा परोक्ष करों में आय के मूल्यांकन अथवा माप करने की विधियों के आधार पर भेद किया है।<sup>3</sup> यदि किसी व्यक्ति को कर अदा करने की राशि का निश्चय करने के लिए उसकी आय का मूल्यांकन अथवा निर्धारण प्रत्यक्ष रूप से किया जा सकता है तो वह कर प्रत्यक्ष कर कहा जायेगा। इसके विपरीत, जो आय प्रत्यक्ष माप से बच जाती है उसका मूल्यांकन परोक्ष रूप से उस समय किया जा सकता है जबकि व्यक्ति उसे खर्च करता है। इस प्रकार की आय पर लगाये जाने वाले कर को परोक्ष कर कहते हैं। डि मार्को ने इसे करों का आर्थिक वर्गीकरण कहा है किन्तु वास्तव में तो यह एक प्रशासनिक वर्गीकरण है। मार्को का वर्गीकरण इसलिये कमजोर है क्योंकि यह करों को छिपाने की एक नकारात्मक विचारधारा पर आधारित है।

प्रो० फिन्डले शिर्राज (Prof Findlay Shuttaj) के अनुसार, "वे कर जो तुरन्त ही व्यक्तियों की आय अथवा सम्पत्तियों पर लगाये जाते हैं और जिनका भुगतान उपभोक्ताओं द्वारा सीधा सरकार को होता है प्रत्यक्ष करों में सम्मिलित किये जाते हैं, जबकि अन्य सभी कर जैसे—व्यवसाय कर, मनोरंजन कर आदि परोक्ष कर के समूह में रखे जाते हैं।"<sup>4</sup> प्रस्तुत परिभाषा में भुगतान करों की विधि को ही करों को प्रत्यक्ष और परोक्ष करने का आधार माना गया है जो कि सर्वथा अवास्तविक है। इसका कारण यह है कि प्रत्येक कर का भुगतान सीधे सरकार को ही किया जाता है, अतएव इस दृष्टिकोण से तो प्रत्येक कर प्रत्यक्ष कर हो जाता है।

डा० डाल्टन (Dr Dalton) के अनुसार, "एक प्रत्यक्ष कर वास्तव में उसी व्यक्ति द्वारा दिया जाता है जिस पर कि वैधानिक रूप से वह लगाया जाता है, जबकि परोक्ष अथवा अप्रत्यक्ष कर एक व्यक्ति पर लगाया जाता है तथा पूर्णतः अथवा अंशतः अन्य एक व्यक्ति द्वारा भुगतान किया जाता है, जोकि पक्षकारों के मध्य कुछ अनुबन्ध अथवा सौदा करने की शर्तों में परिवर्तन किये जाने के परिणामस्वरूप होता है।"<sup>5</sup> प्रस्तुत परिभाषा में यह माना गया है कि प्रत्यक्ष कर का विवर्तन नहीं किया जा सकता। उदाहरण के लिए आयकर एवं आयात कर को प्रत्यक्ष कर माना गया है जबकि प्राचीन समय में फ्रांस में आयात कर को परोक्ष कर में सम्मिलित किया गया था। इसके अतिरिक्त वर्तमान समय में कर निर्धारण के आधार पर करों का वर्गीकरण किया जाता है किन्तु इसे डा० डाल्टन ने स्वीकार नहीं किया है।

वर्तमान समय में, प्रत्यक्ष तथा परोक्ष करों के रूप में करों का वर्गीकरण निर्धारण (assessment) के आधार पर किया जाता है वजाए इसके कि निर्धारण के बिन्दु पर (on the point of assessment) किया जाय।<sup>6</sup> उदाहरण के लिए, कर प्राप्त की हुई आय पर भी लगाये जा सकते हैं अपना किये गये खर्च पर भी लगाए जा सकते हैं। जो कर आय की प्राप्ति

2. "Direct taxes are those which are levied on permanent and recurring occasions and indirect taxes as charge on occasional and particular events." —Bastable.

3. De Vitti de Marco : First Principle of Public Finance p. 131.

4. Prof Findlay Shuttaj : Public Finance, page 119.

5. "A direct tax is really paid by the person on whom it is legally imposed, while an indirect tax is imposed on one person but paid partly or wholly by another, owing to a consequential change in the terms of some contract or bargain between them."

—Dr. Dalton.

6. A. R. Prest : Public Finance, p. 24

$$Y' = Y \times \frac{S}{K}$$

∴  $\frac{Y'}{Y} = \frac{S}{K}$ ; जिसमें  $\frac{Y'}{Y}$  समय की प्रति इकाई आय में वृद्धि की दर।

इस समीकरण का आशय यह है यदि क्षमता का पूर्णतया उपयोग किया जाना है और यदि वचत-निवेश का सन्तुलन पूरी तरह बनाये रखना है तो समय की प्रति इकाई आय (income per unit of time) में ऐसी दर से वृद्धि करनी होगी जो वचत प्रवृत्ति (propensity to save) को पूँजी-उपज के अनुपात से भाग देने के बाद आने वाले भजनफल (quotient) के बराबर हो।

हेरोड तथा डोमर के समीकरणों की तुलना (Harrod and Domar Equations Compared) :

यह स्पष्ट है कि हेरोड तथा डोमर के समीकरण एक से ही हैं और उनसे समान निष्कर्ष निकलते हैं। हेरोड की आय वृद्धि की समाश्वसित दर (warranted rate) वही है जो कि समय की प्रति इकाई आय में वृद्धि की दर है। शेष सकेतों का भी समान अर्थ तथा महत्व है। परन्तु दोनों समीकरणों में कुछ महत्वपूर्ण अन्तर भी पाये जाते हैं जो निम्न प्रकार हैं :—

प्रथम, जहाँ डोमर निवेश (Investment) को आय की उस वृद्धि से सम्बद्ध करने में आये रहे हैं जो कि प्राप्त की जानी है, वहाँ हेरोड ने उस तरीके पर जोर दिया है जिसके द्वारा निवेश की उपज में आम की दर पर लाया जा सके, उस आय की दर पर जिसे कि उद्यमकर्ता अनुभव कर रहे हैं।

दूसरे, डोमर ने जहाँ पूँजी के निर्माण तथा पूर्ण क्षमता की क्रमिक उत्पादन वृद्धि के बीच तकनीकी एवं शिल्पी सम्बन्ध प्रदर्शित किया है वहाँ हेरोड ने उसके साथ ही, एक ओर तो माँग और उसके परिणामस्वरूप चालू उपज और दूसरी ओर पूँजी-निर्माण के बीच व्यावहारिक सम्बन्ध प्रदर्शित किया है।

कुछ लेखकों ने टेक्नोलौजी अथवा जिल्प के प्रति डोमर के हल की आलोचना की है।<sup>१</sup> डोमर ने कुल समर्थ माँग (effective demand) की अनुपलब्धता को पहले से ही मान लिया है, अतः उनका विचार है कि टेक्नोलौजी सम्बन्धी प्रगति ही निवेश के अवसर उत्पन्न करती है। परन्तु एक अल्पविकसित अर्थव्यवस्था में, टेक्नोलौजी सम्बन्धी प्रगति की आवश्यकता मुख्यतः इसके उत्पादक प्रभाव (productive effect) के कारण होती है, समर्थ माँग की वृद्धि तो केवल एक प्रासंगिक घटना मात्र है।

तीसरे, हेरोड ने प्रेरित तथा स्वाधीन निवेश के बीच भी भेद किया है। प्रेरित निवेश (induced investment) का जन्म, आय की और उसके फलस्वरूप माँग की वृद्धि से होता है और इससे अधिक होता है पिछले लाभों से। दूसरी ओर, स्वायत्त निवेश (autonomous investment) नई खोजों, आविष्कारों, प्रयाणों, व सरकारी बंधे निवेश (public overhead investment) आदि के द्वारा प्रभावित होता है। माँग के चालू उतार-चढ़ावों से इसका कोई पनिष्ठ सम्बन्ध नहीं होता। निवेश के प्रेरित भाग की व्याख्या पूँजी-निर्माण तथा पूर्ण क्षमता की उपज वृद्धि के बीच के कार्यात्मक सम्बन्ध (functional relationship) द्वारा की जाती है। डोमर ने स्वयं को इसी विचारधारा तक सीमित रखा है क्योंकि उनकी राय है कि निवेश के स्वायत्त भाग की व्याख्या आर्थिक परिवर्तनों द्वारा सन्तोषजनक रूप से नहीं की जा सकती। परन्तु हेरोड ने स्वायत्त भाग को भी छूट दी है और उनके विचार से निवेश के इस भाग को आय के स्तर पर निर्भर बनाया जा सकता है, बजाए इसके कि आय की दर पर निर्भर रखा जाए। इस विचार को सम्मिलित करके हेरोड ने व्यावहारिक सम्बन्ध की खोज की जो कि अर्थव्यवस्था के पूर्ण रोजगार तथा पूर्ण क्षमता वृद्धि के अनुरूप है।

$$G_w = \frac{S}{Cr} ; \text{ जिसमें}$$

$G_w$  = वृद्धि की समाश्वसित दर (warranted rate of growth) ।

$S$  = दी हुई आय  $Y$  में बचत की सीमान्त प्रवृत्ति (propensity to save) ।

$Cr$  = पूँजी की वह मात्रा जो उपज की इकाई वृद्धि के लिए आवश्यक हो ।

हेरोड ने विभिन्न प्रकार की तीन वृद्धि दरों का उल्लेख किया है, अर्थात् वृद्धि अथवा विकास (growth) की वास्तविक दर ( $G$ ), वृद्धि की समाश्वसित दर (the warranted rate of growth) ( $G_w$ ) और वृद्धि की पूर्ण रोजगार अथवा स्वाभाविक दर ( $G_n$ ) । ऊपर दिये गये समीकरण के अनुसार, यदि समता के पूर्ण तथा निरन्तर उपयोग के विषय में आश्वस्त होता है तो

आय में  $\frac{S}{Cr}$  की वार्षिक दर से अवश्य वृद्धि होनी चाहिए अर्थात् पूँजी की उपज के अनुपात पर

बचत करने की सीमान्त प्रवृत्ति की दर से ।<sup>4</sup>

कीन्स (Keynes) के समान ही, हेरोड ने ऐसे विश्व की कल्पना की है जिसमें बचत की प्रवृत्ति या रत्नान (propensity to save) निवेश की प्रेरणा (inducement to invest) से अधिक होने लगती है और जिसमें स्थिरता (stagnation) की ओर निरन्तर प्रवृत्ति पाई जाती है । हेरोड ने तीन बचतों पर जोर दिया है : (क) उत्पादन-क्षमता (productive capacity) की समर्थ माँग (effective demand) से आगे बढ़ जाने का खतरा, (ख) प्रेरित निवेश (induced investment) का मुख्य योगदान, और (ग) क्रमवर्धी सन्तुलन (progressive equilibrium) की अस्थिरता ।

होमर का आदर्श (model) का सामान्य पूर्व धारणा पर आधारित है कि सन्तुलन में :

$$Y = C + S$$

$$= C + I,$$

∴  $I = S$ , जिसमें

$Y$  = समाज की आय (income of community)

$C$  = उपभोग (consumption)

$S$  = दी हुई आयी (या  $SY$ ) में से बचतें, और

$I$  = निवेश (Investment)

सन्तुलन (equilibrium), निवेश ( $I$ ) बचतों के बराबर दी हुई आय ( $SY$ ) में से बचत की सीमान्त-प्रवृत्ति के बराबर होगा । यदि  $K$  की पूँजी-उपज के अनुपात (capital output ratio) की सहा दी जाए, तो उत्पादन की वृद्धि और उसके कलस्वरूप समय की प्रति इकाई

आय ( $Y'$ ) =  $\frac{I}{K}$ , अर्थात् समय की प्रति इकाई आय में वृद्धि निवेश की उस मात्रा के बराबर

होगी जो उसकी (निवेश को) पूँजी-उपज के अनुपात से भाग देने पर बचेगी । यदि  $I = SY$ , तो भिन्न निकाल कर यह स्थिति होगी :

$$Y' = \frac{I}{K} = \frac{SY}{K} = Y \times \frac{S}{K}$$

4. पूँजी की उपज के अनुपात (capital output ratio) से आशय पूँजी के प्रवेश (input) तथा उत्पादित पदार्थों की निकासी (output) के अनुपात में है । यह अनुपात भिन्न होता है और उपयोग की प्रकृति पर निर्भर होता है—अर्थात् इस बात पर कि वे पूँजी प्रधान उद्योग हैं या धम-प्रधान ।

इसके साथ ही, आय का स्तर भी एक ऐसा महत्वपूर्ण तत्व है जो कि बचतों की प्रवृत्ति का निश्चय करता है। अतः उन्नत अर्थव्यवस्था में, बचत तथा निवेश की समानता को एक सन्तुलन की स्थिति माना जाता है। किन्तु एक पिछड़ी तथा अल्पविकसित अर्थव्यवस्था में, बचत तथा निवेश सम्बन्धी निर्णय आमतौर पर व्यक्तियों के एक ही वर्ग द्वारा लिये जाते हैं अतः वे अधिकतर परस्पर-निर्भर होते हैं। इसके अतिरिक्त, बचत चूँकि अधिकतर अच्छे खाते-पीते लोगों के पास से आती है, अतः बचतों की वृद्धि इस बात पर निर्भर होगी कि निवेश की सुविधाएँ कहाँ तक उपलब्ध कराई जा रही हैं और निवेश-क्रियाओं की विभिन्न बाधाओं को कहाँ तक दूर किया जा रहा है। इस प्रकार, बचत जहाँ उन्नत अर्थव्यवस्था के अन्तर्गत आय के स्तर पर निर्भर होती है, वहाँ अल्पविकसित अर्थव्यवस्थाओं में ये निवेश के अवसरों पर निर्भर रहती हैं।

इसके अतिरिक्त, उन्नत तथा पिछड़े देशों के बीच पूँजी की उपज के अनुपात (capital output ratio) के सम्बन्ध में भी अन्तर पाया जाता है। एक उन्नत देश (advanced country) में, पूँजी-उपज के अनुपात को सामान्यतः, टेक्नोलॉजी सम्बन्धी गुणांक (technological coefficient) के रूप में लिया जा सकता है; किसी भी विशेष अवधि में, उद्यमकर्ता विभिन्न प्रयोजनाओं में से चुनाव कर सकते हैं और पूँजी-गुणांक (capital coefficients) का किसी न किसी प्रकार से सन्तुलित वितरण कर सकते हैं। किन्तु एक अल्पविकसित देश में, पूँजी-उपज के अनुपात की विचारधारा को लागू करना बड़ा कठिन है क्योंकि अभावों और बाधाओं के कारण "सामान्य उत्पादितता" (normal productivity) अक्सर पिछड़ जाती है और जब तक ये बाधाएँ दूर की जाती हैं तब तक पहले से ही निवेश की गई पूँजी की उत्पादितता में काफी वृद्धि हो चुकी होती है।

निष्कर्ष स्पष्ट है : एक ऐसा आदर्श (model) जो बचत की प्रवृत्ति (propensity of save) पर, पूँजी-उपज के अनुपात पर और राजकोपीय तटस्थता (fiscal neutrality) पर आधारित हो, एक उन्नत देश में तो लागू हो सकता है किन्तु अल्पविकसित देश में नहीं। ऐसे आदर्श का क्रियात्मक मूल्य बहुत कम है क्योंकि यह उन यन्त्र-रचनाओं (mechanisms) की कोई व्याख्या नहीं करती जिनके द्वारा एक अल्पविकसित तथा पिछड़ी अर्थव्यवस्था में आर्थिक प्रगति के कार्य का पद-निर्धारण होता है और उसको आगे बढ़ाया जाता है। हिर्शमैन ने लिखा है कि "पिछड़े देशों की अर्थव्यवस्था के विकास के लिए उन्नत अर्थव्यवस्था से बहुत अधिक उधार लेने की हिम्मत नहीं करनी चाहिए, अल्पविकसित देशों के समान ही, उसे अपने ही पैरों पर खड़े होने का अभ्यास करना चाहिए जिसका अर्थ है कि उसे अपने ही साधनों का हिसाब लगाना चाहिए।"<sup>9</sup>

परन्तु प्रो० कुरिहारा ने विकास-आदर्शों का मूल्यांकन इस प्रकार किया है : "हेरोड-डोमर के आदर्श केवल इसलिये ही महत्वपूर्ण नहीं हैं कि वे उन प्रेरक प्रयत्नों के प्रतीक हैं जो कीन्स के स्थिर अल्पकालीन बचत-निवेश सिद्धान्त को गतिशील एवं व्यावहारिक बनाते हैं, अपितु इसलिए भी क्योंकि उनमें ऐसा समीक्षण किया जाना भी सम्भव है जिससे कि राजकोपीय नीति को अल्पविकसित देश के आर्थिक विकास में होने वाले स्पष्ट परिवर्तनों के रूप में लागू किया जा सके।"<sup>10</sup>

9. Harshman : op cit., p 33. "The economics of development dare not therefore borrow too extensively from the economics of growth; like the underdeveloped countries themselves, it must learn to walk on its own feet, which means that it must work out its own abstraction."
10. K.K. Kurihara : op. cit , p 154, "The Harrod—Domar models are important not only because they represent a stimulating attempt to dynamise and secularise Keynes, static short run saving-investment theory, but also because they are capable of being modified so as to introduce fiscal parameters as explicit variables in the economic growth of an underdeveloped country."



## विकास आदर्शों का लागू होना (Application of Growth Models) :

उन्नत अर्थव्यवस्थाओं द्वारा प्रतिपादित विकास सिद्धान्त तीन मुख्य विचारों पर आधारित है, अर्थात् वचत-कार्य, प्रेरित बनाम स्वायत्त निवेश और पूँजी की उत्पादितता। परन्तु इस सिद्धान्त का विकास उरा पुरानी निश्चेष्टता को समाप्त करने के लिए किया गया था जो कि, अर्थशास्त्रियों के अनुसार, उन्नत अर्थव्यवस्थाओं के समस्त एक घमकी के रूप में उपस्थित थी। युद्धोत्तर कालीन मन्दी, जैसा कि अर्थशास्त्रियों ने आशा की थी वैसी नहीं हुई और वह टाल दी गई। इसके बाद अल्पविकसित देशों के लिए "अल्प प्रयुक्त" विकास सिद्धान्त (underutilised growth theory) का उपयोग किया गया।<sup>6</sup>

इस सम्बन्ध में, डोमर का आदर्श अधिक अस्थिर सिद्ध हुआ, यद्यपि वह सरल था। डोमर के आदर्श में अर्थव्यवस्था की वह प्रगति दर दिखाई गई है जिसके अन्तर्गत नये निवेश द्वारा उत्पन्न क्षमता का पूरा उपयोग किया जा सकता है। लेकिन इसके विरुद्ध इसने यह भी प्रदर्शित किया है कि वाञ्छित वचतो को तथा आय के पूँजी-उपज अनुपातों को एक निश्चित विकास दर तक पहुँचना है। पूँजी-उपज के अनुपातों की कुल मात्रा—सामान्यतः २.५ से ५ तक—निर्धारित करके अर्थशास्त्रियों ने अनेक वैकल्पिक प्रतिरूप निश्चित किये। इसके अतिरिक्त, कुछ निश्चित विकास दरों तथा निश्चित जनसंख्या प्रतिरूपों के आधार पर, उन्होंने पाँच या दस वर्षों की योजनाओं के लिए कुल पूँजी की आवश्यकताओं का अनुमान लगाया। इस प्रकार, विकास-आदर्शों अल्पविकसित देशों के विकास की योजनाओं पर लागू किये जाते हैं।

## विकास आदर्शों की सीमाएँ (Limitations of Growth Models) :

हेरोड-डोमर—समीकरणों की मूल कमजोरी यह है कि एक विशेष समय में उत्पन्न विविष्ट समस्याओं को सुलझाने के लिए कुछ विशेष परिस्थितियों में उनका निर्माण किया गया था, परन्तु अब उन्हें लागू किया जा रहा है। बिल्कुल भिन्न परिस्थितियों में और भिन्न समस्याओं पर। ये समीकरण कौन्सवादी सिद्धान्त की उपज थे और उनका उद्देश्य उन्नत औद्योगिक देशों के विकास-प्रक्रिया की व्याख्या करना था। उनका उद्देश्य एक ऐसी प्रक्रिया की खोज करना था जिसके द्वारा कि उन्नत अर्थव्यवस्था को पुरानी निश्चेष्टता (stagnation) के प्रभावों से बचाया जा सके। परन्तु जिस चीज की उरपति 'उन्नत देशों के अर्थशास्त्र' के रूप में हुई थी वह 'पिछड़े देशों का अर्थशास्त्र' बन गया, यद्यपि उन्नत तथा पिछड़ी अर्थव्यवस्थाओं के लक्षणों के मूलभूत अन्तर थे। यह आधारभूत तथ्य ही विकास प्रगति के आदर्शों की एक मर्यादा है।

दूसरे, हेरोड की "समाश्रित वृद्धि" (warranted growth) का विचार (और डोमर का प्रतिरूप) पूँजी के पूर्ण उपयोग की तो गारण्टी देता है परन्तु भ्रमिकों के पूर्ण रोजगार के सम्बन्ध में कोई आश्वासन नहीं देता। यह अपर्याप्त समर्थ माँग से उत्पन्न बेरोजगारी को तो सुलझा सकता है। परन्तु अल्पविकसित देश संरचनात्मक अपूर्ण बेरोजगारी (structural under-employment) से ग्रसित होते हैं जिसका मुकाबला केवल समर्थ माँग में वृद्धि करके नहीं किया जा सकता। संरचनात्मक बेरोजगारी इसलिए उत्पन्न होती है क्योंकि पूँजी का सचय जनसंख्या की वृद्धि से पिछड़ जाता है और जनसंख्या की वृद्धि के साथ ही उत्पादित नहीं बढ़ पाती।<sup>7</sup>

तोसरे, ये आदर्श (models) विकास-प्रक्रिया की सही व्याख्या नहीं करते, अतः जैसा कि प्रो० हिर्शमैन का विश्वास है, वे "अल्पविकसित देशों की वास्तविकता को समझने में सहायक होने की बजाय बाधक ही सिद्ध हो सकते हैं।"<sup>8</sup> वृद्धि अथवा विकास समीकरण के दो महत्वपूर्ण परिवर्तन—अर्थात् वचत की सीमान्त प्रवृत्ति और पूँजी उपज का अनुपात—एक उन्नत अर्थ-व्यवस्था पर तो लागू हो सकते हैं परन्तु एक अल्पविकसित अर्थव्यवस्था पर नहीं।

उन्नत अर्थव्यवस्था में, वचत तथा निवेश सम्बन्धी निर्णय सामान्यतः व्यक्तियों तथा संस्थाओं के विभिन्न वर्गों द्वारा लिये जाते हैं, अतः वे एक-दूसरे से पृथक् तथा स्वतन्त्र होते हैं।

6. Hirschman : op. cit., p. 31.

7. K K. Kurihara : op. cit., p. 64

8. Hirschman : op. cit., p. 32.

लिपे उत्पादन के बीच समुचित सन्तुलन बनाये रखा जा सके.....। तथ्य यह है कि सभी क्षेत्रों (sectors) का साथ-साथ विस्तार होना चाहिये और तार्किक दृष्टि से यह प्रस्ताव जितना सरल है उतना ही आलोचनाविहीन भी है।”<sup>13</sup>

माँग पक्ष में (on the demand side)—सन्तुलन विकास की विचारधारा पर माँग पक्ष की दृष्टि से भी विचार किया जाता है। एक अल्पविकसित देश में जब कोई नया उद्यम चालू किया जाता है, (जैसे कि ऊनी मिल) तो वह इस कारण असफल हो सकता है चूँकि उसके मालिक तथा श्रमिक उसकी सम्पूर्ण उपज खरीदने में समर्थ न हो सकें, साथ ही, शेष समाज भी उस माल को खरीदने में इसलिये असमर्थ रहता है क्योंकि उनका आय तथा धन का स्तर बहुत नीचा होता है (वास्तव में, वे तो केवल अपनी निजी उपज ही खरीदने में समर्थ होते हैं)। अतः यह कहा जाता है कि अनेको उद्योग एक साथ चालू किये जाने चाहिए ताकि उनमें से प्रत्येक उद्योग अपने श्रमिकों व मालिकों की खरीद के माध्यम से एक दूसरे के ग्राहक बन सकें। मार्क्स ने लिखा है कि “अधिकारण उद्योग जो बड़ी जनसंख्या के लिए उपयोग की वस्तुओं का निर्माण करते हैं, एक दूसरे के पूरक (complementary) होते हैं, और वह इन मानों में कि वे एकदूसरे के लिए बाजार की व्यवस्था करते हैं और इस प्रकार एकदूसरे की सहायता करते हैं।”<sup>14</sup> इसीलिए उसने ‘पूँजी की विभिन्न प्रकार के अनेको उद्योगों में एक साथ ही लगाये जाने की वकालत की।’ यही बात आजकल ‘बड़ी धकेल के सिद्धान्त’ (theory of the big push) के नाम से प्रचलित हो गई है। बड़ी धकेल एक या दो प्रकार से की जा सकती है—(क) एक या कुछ बड़ी प्रयोजनाओं (project) द्वारा, अथवा (ख) विभिन्न आकार-प्रकार की अनेको ऐसी प्रयोजनाओं के द्वारा जो एकदूसरे की पूरक हों। सन्तुलित विकास का बड़ी धकेल का सिद्धान्त इस दूसरे विकल्प का प्रतीक है। पी० एन० रोमेन्टाइन रोडन तथा रेगनर नरम ने सन्तुलित विकास के सिद्धान्त के इसी रूप का समर्थन किया है।

### इस विचारधारा का उद्गम (The Origin of the Concept)

अल्पविकसित देशों को गरीबी के वृष्णचक्र (vicious circle) की जिस जटिल समस्या का सामना करना पड़ रहा था और इस चक्र की प्रभावपूर्ण तरीके से तोड़ने की जो आवश्यकता अनुभव की जा रही थी, उसी की प्रतिक्रियास्वरूप सन्तुलित विकास की विचारधारा का जन्म हुआ। हिस्सेमैन का विश्वास है कि यह विचारधारा उस कीन्सवादी सिद्धान्त पर आधारित है जिसका प्रतिपादन मूल रूप में एक उन्नत अर्थव्यवस्था में बेरोजगारी की स्थिति का सामना करने के लिए किया गया था।<sup>15</sup> कीन्सवादी सिद्धान्त ना एक निष्कर्ष यह है कि ग्रन्दी की अवधि को—जिसमें कि बड़े पैमाने पर बेरोजगारी वर्तमान होती है—कितनी एक फर्म की उत्पादन-वृद्धि से नहीं उलटा जा सकता क्योंकि माँग, जो कि उत्पादन में वृद्धि से उत्पन्न होती है, उसके गुणक प्रभाव (multiplier effects) उस एक फर्म पर केन्द्रित नहीं हो सकते। इसलिए आवश्यकता इस बात की होती है कि एक साथ अनेको फर्मों के उत्पादन को आगे बढ़ाकर लोगों में आशावादी वातावरण उत्पन्न किया जाये। कीन्स का कहना था कि उपभोक्ता तथा उसकी खर्च करने की प्रवृत्ति को बढ़ाने के लिए राजकीय नीति का उपयोग किया जाए। उसके अनुसार ऐसा करने से सम्पूर्ण अर्थव्यवस्था को सामान्य स्वस्थता प्राप्त होगी। कीन्स ने उन्नत अर्थव्यवस्था के लिए आर्थिक क्रियाओं की सन्तुलित पुनः प्राप्ति की जो वकालत की, उसे ही कुछ अर्थशास्त्रियों ने एक अल्पविकसित अर्थव्यवस्था के लिए सन्तुलित विकास के सिद्धान्त के रूप में प्रस्तुत कर दिया।

13. *Ibid*, p 283, “In development programmes all sectors of economy should grow simultaneously, so as to keep a proper balance between industry and agriculture, and between production for home consumption and production for export.....the truth is that all sectors should be expended simultaneously but the logic of this proposition is as unavailable as its simplicity.”
14. Nurkse, Problems of capital Formation in Underdeveloped Countries, ¶ 11, “Most industries catering for mass consumption are complementary in the sense that they provide a market for and then support each other.”
15. A O Hirschman, *The Strategy of Economic Development*,” p. 54.

## (II) सन्तुलित विकास की विचारधारा और अल्पविकसित अर्थव्यवस्था (The Concept of Balanced Growth and Underdeveloped Economy)

सन्तुलित विकास के सिद्धान्त के, जिसे कि कभी-कभी एक साथ बहुविधि विकास (simultaneous multiple growth or development) भी कहा जाता है, अनेक प्रवर्तक तथा पहलू हैं।<sup>11</sup> सार रूप में, यह सिद्धान्त बतलाता है कि निवेश विभिन्न प्रकार के अनेक उद्योगों में एक साथ होना चाहिए; यह एक साथ होने की बात इसलिये है कि जिससे पृथक्-पृथक् उद्योगों की सफलता के बारे में आवश्यक हुआ जा सके। एक अल्पविकसित अर्थव्यवस्था में, निवेश-क्रियाओं का निर्देशन, विकास के विभिन्न चरणों में, ऐसे क्षेत्रों में किया जाना चाहिए जो परस्पर एक-दूसरे के पूरक हों। विकास का प्रत्येक चरण पूरक क्रियाओं (complementary activities) के विभिन्न समूहों में बँटा होना चाहिए और प्रत्येक समूह को जब सम्पूर्ण रूप में एक योजनाबद्ध तरीके से क्रियान्वित किया जायेगा तो निश्चित ही वह सफलता का अधिक अवसर प्रस्तुत करेगा। इसके अतिरिक्त, सन्तुलित विकास की विचारधारा के अनुसार निवेश ऐसे क्षेत्रों में नहीं किया जाना चाहिए जहाँ इसके सफल होने की संभावना न हो। इस विचारधारा के दो महत्वपूर्ण परिणाम ये हैं : (क) राज्य एक साथ निवेश किये जाने के सम्बन्ध में आश्वासन दे, और (ख) सन्तुलित विकास के लिए केन्द्रीय नियोजन की व्यवस्था हो।

संभरण पक्ष में (on the supply side)—यद्यपि ऊपर हमने सन्तुलित विकास की विचारधारा के सामान्य तत्वों का वर्णन किया है, किन्तु इस सम्बन्ध में दो महत्वपूर्ण पहलुओं को अवश्य स्पष्ट किया जाना चाहिए। संभरण पक्ष में, सन्तुलित विकास का सिद्धान्त इस बात पर जोर देता है कि एक विकासशील अर्थव्यवस्था के विभिन्न भाग संभरण की कठिनाइयों को दूर करने के लिये कोई भी कदम उठाने को तत्पर रहे; अर्थात् आर्थिक विकास के क्रम में विभिन्न क्षेत्रों के बीच सन्तुलन बना रहना चाहिये। उदाहरण के लिये, उद्योग तथा कृषि साथ-साथ चलने चाहिये, उद्योग कृषि से बहुत अधिक दूर नहीं होने चाहिये; अथवा आधारभूत षेडी सुविधाएँ (basic overhead facilities), जैसे कि परिवहन व बिजली आदि, इतनी पर्याप्त होनी चाहिये कि वे उद्योग के विकास की सहायता तथा उसको प्रेरित कर सकें। टन्सु० ए० ह्यूईस ने इस की बात की निम्न शब्दों में स्पष्ट किया है : “विनिर्माण अथवा निर्माणी उद्योग (manufacturing industry) की (चाहे वह लघु उद्योग हो या फैक्टरी उद्योग) उत्पादित में वृद्धि करने के लिये की जाने वाली कार्यवाहियों के साथ ही साथ विनिर्मित माल (manufactured products) की माँग में वृद्धि के लिये भी आवश्यक पग उठाये जाने चाहिये। ऐसी माँग औद्योगिक उत्पादकों की ओर से तो बहुत धोड़ी होती है क्योंकि ये लोग ऐसे देशों की जनसंख्या के बहुत छोड़े ही भाग होते हैं। यह माँग समाज के अन्य वर्गों की ओर से अधिक मात्रा में आती है जिनमें भी सबसे बड़ा वर्ग किसानों का होता है। यदि पूँजी केवल विनिर्माण उद्योगों के विकास में ही लगाई जाये और देश की कृषि पूर्णवत्ति निश्चेष्ट व जड़ बनी रहे, तो विनिर्माण क्षेत्र के लिये उसका परिणाम दुःखदायी होगा। इसका कारण यह है कि इस स्थिति में फैक्टरी तथा लघु उद्योगों की सीमित माँग के लिये प्रतियोगिता करनी होगी। किन्तु यदि कृषि व उद्योग, दोनों ही क्षेत्रों का सन्तुलित विकास किया जाये, जिससे साथ-साथ कृषि उत्पादित में भी वृद्धि हो तो विनिर्मित माल की माँग से वैसी ही समवर्ती वृद्धि अवश्य होगी और उस स्थिति में उद्योग में निवेश की पर्याप्त मुँजाइश रहेगी। इसके अतिरिक्त, जनसंख्यातिरेक वाले देशों में, कुछ सीमा तक औद्योगीकरण विनिर्मित माल के अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार के विकास पर निर्भर होता है। अधिकांश विकास सम्बन्धी समस्याओं के कराधान का रहस्य इसी बात में निहित होता है कि अर्थव्यवस्था के विभिन्न क्षेत्रों के बीच समुचित सन्तुलन बनाये रखा जाये।”<sup>12</sup> प्रो० ह्यूईस ने फिर लिखा है : “विकास कार्यक्रमों में अर्थव्यवस्था के सभी क्षेत्रों को साथ-साथ आगे बढ़ने का मोना मिलना चाहिये, जिससे कि उद्योग तथा कृषि के बीच उपभोग के लिये उत्पादन व निर्यात के

11. Prof. Singer has used the term, “Simultaneous Multiple Developments” in his book “Economic Progress in Underdeveloped Countries.” Prof. Lewis uses the term “balanced development.” - “

12. W.A. Lewis : *Theory of Economic Growth*, p. 141.

पिछले देश में, जहाँ थम के सभरण (supply) की बहुलता होती है, यह संभव हो सकता है कि उत्पादन के अनेक ऐसे थम-प्रधान क्षेत्रों को एक साथ आरम्भ कर दिया जाये जो कि परस्पर एक-दूसरे के पूरक होते हैं। इसके लिए अवश्य ही कुछ पूँजी की आवश्यकता होगी परन्तु वह विदेशी सहायता के रूप में विदेशों से प्राप्त की जा सकती है। इस प्रकार, कम पूँजी तथा अधिक थम के द्वारा थम-प्रधान उत्पादन पर जोर देकर सन्तुलित विकास करना सम्भव हो सकता है।

इस सम्बन्ध में, हिंसमैन ने सन्तुलित विकास के समर्थकों द्वारा प्रस्तुत तर्कों में विद्यमान विरोधाभास की ओर ध्यान दिलाया है। एक ओर तो उनका मत है कि अल्पविकसित अर्थ-व्यवस्थाओं में आर्थिक विकास के लिए आवश्यक क्षमताएँ नहीं होती अतः सफलता के लिए उन्हें एक या दो उद्योगों पर ही निर्भर रहना चाहिये, बल्कि उन सभी का विकास साथ-साथ होना चाहिये। दूसरी ओर, उनका यह विचार भी है कि अल्पविकसित अर्थव्यवस्थाओं के पास सन्तुलित विकास करने के लिये आवश्यक कुशलता (skill) तथा अन्य साधन होते हैं। हिंसमैन के अनुसार ये दोनों ही विचार तथा पूर्वधारणायें गलत हैं।

गलत पूर्व धारणाएँ (wrong assumptions)—यह मानना गलत है कि एक अल्प-विकसित देश के रहने वाले लोग चूँकि परिवर्तन में कोई रुचि नहीं रखते अतः वे परिवर्तन के विरोध होते हैं और वे अपने भाग्य पर ही सन्तुष्ट रहते हैं। यह भाग्यता अथवा पूर्वधारणा ऐतिहासिक रूप में झूठी है। इस तथ्य के समर्थन में अनेक ऐतिहासिक प्रमाण दिये जा सकते हैं कि ऐसे देशों में अनेक नये उद्योग अस्तित्व में आये हैं और चात्र दस्तकारी (handicrafts) से उन्होंने सफलतापूर्वक प्रतियोगिता की है। कभी-कभी ऐसा भी हुआ है कि पहले तो नया माल विदेशों से आयात किया गया और बाद में जब लोगों का इस ओर ध्यान गया तो उसका उत्पादन देश में ही किया जाने लगा। इसके अतिरिक्त अल्पविकसित देशों में कार, स्कूटर, रेडियो, ट्राजिस्टर, टेलीविजन आदि अनेक आधुनिक सभ्यता एवं फैशन की वस्तुओं की माँग अधिकाधिक बढ़ती जा रही है और लोग इन नई वस्तुओं को खरीदने के लिये प्रायः कड़ा थम करते हैं और परम्परागत वस्तुओं के अपने उपयोग में कमी करते हैं। इस प्रकार, सन्तुलित विकास के सिद्धान्त की यह पूर्व धारणा सही नहीं है कि अल्पविकसित देशों में लोग बदलते नहीं या बदलना नहीं चाहते।

इसके साथ ही, इस सिद्धान्त के समर्थकों की यह धारणा भी सही नहीं है कि पिछड़ी अर्थव्यवस्था के लोग, जिनके पास आर्थिक विकास के लिये आवश्यक क्षमताएँ नहीं होती, "एक साथ अनेक ऐसे उद्योगों का विकास करने के लिये पर्याप्त साधन तथा प्रबन्धकीय क्षमता जुटा सकते हैं जो कि एक-दूसरे की उपज खरीद लेते हैं।"<sup>16</sup> सन्तुलित विकास के सिद्धान्त की मूल आलोचना यह है कि एक अल्पविकसित अर्थव्यवस्था को ये साधन, विशेष रूप से उद्यमीय एवं प्रबन्धीय कुशलता, कैसे पर्याप्त मात्रा में प्राप्त कर सकते हैं जबकि वहाँ इन साधनों की पहलू ही भारी कमी होती है। इस विषय में प्रो० सिंगर का यह कथन उल्लेखनीय है कि "बहुमुखी विकास के लाभ अर्थशास्त्रियों के लिए रुचि का विषय हो सकते हैं परन्तु अल्पविकसित देशों के लिए ही वे मानसी खबरों के समान हैं। इन देशों में अनेक फोर्सेज का एक साथ विकास करने के लिए प्रारम्भिक साधन सामान्यतः कम होते हैं।"<sup>17</sup> किसी भी समय में, किसी देश को विकास सम्बन्धी जो कुशलताएँ उपलब्ध होती हैं, एक साथ आरम्भ की जाने वाली प्रयोजनाओं की सख्या को देखते हुये उनकी भी एक सीमा होती है और यदि किसी अर्थव्यवस्था में पर्याप्त मात्रा में साधन, तकनीकी कुशलता एवं ज्ञान वर्तमान हैं तो फिर उस देश को अल्पविकसित ही क्यों कहा जायेगा।<sup>18</sup>

16 Hirschman : op. cit., p. 53.

17 Singer : *Economic Progress in Underdeveloped Countries*, p. 7-8, "The advantages of multiple development may make interesting readings for economists but they are gloomy news indeed for the underdeveloped countries. The initial resources for simultaneous developments on many fronts are generally lacking."

18 Hirschman : op. cit., p. 54.

**सन्तुलित विकास में राज्य का योगदान (The Role of the State in Balanced Growth) :**

सन्तुलित विकास के सिद्धान्त के अनुसार, एक अल्पविकसित अर्थव्यवस्था में विकास कार्यों का नियोजन, निर्देशन तथा समन्वय करने में राज्य का योगदान उचित होता है। सन्तुलित विकास का सिद्धान्त इस बात पर जोर देता है कि सरकार को इस बात का आश्वासन देना चाहिए कि निवेश अनेक प्रकार के विभिन्न उद्योगों में एक साथ किया जायेगा जिससे कि सभी की सफलता निश्चित हो सके। इस बात के दो महत्वपूर्ण कारण दिये जाते हैं कि सन्तुलित विकास करने के लिए अर्थव्यवस्था का केन्द्रीय नियोजन तथा निर्देशन करना आवश्यक है। सर्वप्रथम, स्वतन्त्र उद्यमों की अर्थव्यवस्थाओं में, व्यक्तिगत उद्यमकर्ता लाभ तथा हानि की स्वयं अपनी गणनाओं के अनुसार ही उद्यम में पहल करते हैं। इस स्थिति में, बाजार-दशाओं की अनिश्चितता के कारण साधनों के बँटवारे में सदा ही भूल की संभावना रहती है, और फिर अर्थव्यवस्था में सुधार केवल उस भूल का परिमार्जन करके ही किया जा सकता है। अतः स्वतन्त्र उद्यम अर्थव्यवस्था एक साम्यावस्था (equilibrium) से दूसरी साम्यावस्था में आसानी से नहीं पहुँच पाती, बल्कि बड़े कमजोर व लड़-खड़ाते कदमों से आगे बढ़ती है जिससे व्यवसाय में काफी उतार-चढ़ाव आते रहते हैं। इस स्थिति में जो सन्तुलन प्राप्त होता है वह सदा ही अनिश्चित सन्तुलन होता है जिससे सदा ही असन्तुलन का भय चारों ओर मँडराता रहता है चूँकि स्वतन्त्र उद्यम की दशाओं के अन्तर्गत यह सम्भव नहीं होता कि एक साथ अनेक एक दूसरे पर निर्भर उद्योगों को चालू किया जाए, अतः यह आवश्यक हो जाता है कि राज्य विकास कार्यों का नियोजन, निर्देशन तथा समन्वय करने के लिए स्वयं आगे बढ़े।

दूसरे, स्वतन्त्र उद्यम की दशाओं में अल्पविकसित अर्थव्यवस्था के उद्यमकर्ता उससे काफी कम निवेश करते हैं जो कि समाज के दृष्टिकोण से लाभदायक होता है। ऐसा इसलिए होता है क्योंकि बाह्य मितव्ययिताओं (external economies) के अस्तित्व के कारण निजी उत्पादकों के लाभ समाज को प्राप्त होने वाले लाभों से कम होते हैं। जैसे-जैसे अर्थव्यवस्था विकसित होती है, अनेक बाह्य किफायतों में भी वृद्धि होती है जैसे कि परिवहन तथा बाजार के विस्तार से लाभ, तकनीकी श्रम की उपलब्धता, सहायक उद्योगों की उत्पत्ति, बैंकिंग की विशेष सुविधाएँ, तथा बीमा व अन्य वित्तीय संस्थाओं की सुविधाएँ आदि। ये वे लाभ हैं जो कि औद्योगिक तथा अन्य उद्यमों के चालू होने के फलस्वरूप उत्पन्न हो जाते हैं। निजी उद्यमकर्ता जब अपने लाभों की गणना करते हैं तो उसमें इन लाभों को सम्मिलित नहीं करते, परिणामस्वरूप, वे कुल रूप में वास्तविक सामाजिक लाभों का कम मूल्यांकन करते हैं। इस स्थिति में, यह आवश्यक है कि उत्पादन केन्द्र द्वारा नियोजित हो और एकीकृत हो और वह इस प्रकार कि मानो सम्पूर्ण उत्पादन कार्य एक ही दृष्टि के अधीन चल रहा है—इस दशा में सभी बाह्य किफायतें एक ही व्यवस्था का अंग बनी रहेगी।

**सन्तुलित विकास की विचारधारा की आलोचना (Criticism of the Concept of Balanced Growth) :**

अनेक उत्पादकीय उद्यमों को साथ-साथ आरम्भ करने अथवा उद्योगों व कृषि आदि का साथ-साथ विकास करने के लिए स्वाभावतः बड़े पैमाने पर निवेश करने की आवश्यकता होती है। एक अल्पविकसित देश की स्थिति में, जहाँ कि पूँजी, तकनीकी ज्ञान प्रबन्धकीय कुशलता की भारी कमी होती है, सन्तुलित विकास के सिद्धान्त को व्यावहारिक रूप देने के लिए पर्याप्त साधन खोजने की समस्या बड़े विकट रूप में सामने आती है। सन्तुलित विकास केवल सभी सम्भव हो सकता है जबकि पूँजी तथा तकनीकी कुशलता इतनी पर्याप्त मात्रा में उपलब्ध हो जिसके द्वारा कि उत्पादन के अनेक परस्पर-निर्भर क्षेत्रों का विचार एक साथ हो सके। इसके विपरीत अल्पविकसित देशों में पूँजी, तकनीकी ज्ञान तथा प्रबन्धकीय कुशलता की इतनी कमी होती है कि उनके लिये यह आवश्यक हो जाता है कि वे अपनी पूँजी तथा अन्य साधनों का बँटवारा प्राथमिकताओं (priorities) के योजनाबद्ध कार्यक्रम के आधार पर केवल कुछ चुने हुए क्षेत्रों में ही करें। आवश्यक साधनों की जितनी अधिक कमी होगी, सन्तुलित विकास को व्यावहारिक रूप देने में उतनी ही अधिक कठिनाईयाँ सामने आयेंगी।

किन्तु सन्तुलित विकास के समर्थकों का कहना यह है कि पूँजी तथा कुशल श्रमिकों के अभाव के कारण सन्तुलित विकास की पूर्ति पूर्णतया अवश्य नहीं होगी। उदाहरण के लिए, एक

की अनुप्राची को भी अस्त-व्यस्त कर दें और देश की मानवीय भौतिक परिसम्पत्तियों के भाग एक के मूल्य के लिए ही खतरा बन जायें।" इस प्रकार निवेश निर्णयों का केन्द्रीयकरण हो सकता है ऐसे परिवर्तनों के प्रति पूर्वाग्रही (biased) हो जाये जिनके लागू होने से वर्तमान प्रवर्तकों (operators) को हानि होने की सम्भावना हो। दूसरी ओर, नियोजन-सत्ता ऐसे बिल्कुल नये पदार्थों के उत्पादन के प्रति उदासीन नहीं होगी जो कि किसी वर्तमान पदार्थ के स्थानापन्न (substitutes) न हो। इस प्रकार, यदि सरकार अर्थव्यवस्था के नियोजन व निर्देशन का कार्य अपने हाथ में लेती है तो यह देश के विकास की गति पर कुछ क्षेत्रों में तो अनुकूल प्रभाव डाल सकता है और कुछ क्षेत्रों में प्रतिफल—किन्तु उसका निबल प्रभाव क्या होता है; यह स्पष्ट नहीं है।

उत्पादन के उपादानों की अनुपात-हीनता (disproportionality of factors of production)—पिछड़े देशों में सन्तुलित विकास की सबसे बड़ी बाधा है—उत्पादन के उपादानों की अनुपातहीनता। कुछ देशों में, यदि श्रम अधिक होता है तो पूँजी व प्रबन्धकीय कुशलता बहुत थोड़ी मात्रा होती है। अन्य देशों में जहाँ पूँजी व धन बहुत थोड़ी मात्रा में होता है वहाँ और साधनों की भरमार होती है जो सन्तुलित विकास की विचारधारा को न्यायमक रूप देते समय सामने आ खड़ी होती है।

केवल उन्नत अर्थव्यवस्थाओं के लिए उपयुक्त (suitable only for advance economies)—अन्त में, यह कहा जा सकता है कि व्यवसाय-चक्र (trade cycle) के कीन्सवादी सिद्धान्त की एक शाखा के रूप में सन्तुलित विकास का सिद्धान्त उन्नत तथा पिछड़ी अर्थव्यवस्थाओं के वास्तविक अन्तरो को कोई मान्यता नहीं देता। कीन्सवादी सिद्धान्त का सम्बन्ध आर्थिक क्रियाओं के सन्तुलित विकास से है—वास्तव में, उद्योग, मशीन, प्रबन्धक तथा धर्मिक आदि सब इस प्रतीक्षा में रहते हैं कि अपने अस्थायी रूप से स्थगित कार्यों को पूरा करें। किन्तु अल्पविकसित देशों में, स्थिति यह नहीं होती और वहाँ इन मानों में सन्तुलित विकास असम्भव है (चाहे उसने सरकार का हाथ ही या नहीं)।

### निष्कर्ष (Conclusion)

यद्यपि सन्तुलित विकास का "विशुद्ध" सिद्धान्त तो व्यावहारिक नहीं है किन्तु उसका कुछ उद्धार रूप अवश्य वास्तविकता के निकट कहा जा सकता है। यदि आर्थिक विकास को अवर्धन नहीं होने देना है तो अर्थव्यवस्था के सभी क्षेत्रों को कुछ अनुपात में—मले ही समान अनुपात में न सही—एक साथ बढ़ने देना होगा। किसी को क्षेत्र की माँग के कारण नहीं, अपितु सभरण अथवा रचना सम्बन्धी तत्वों के कारण लक्ष्य से अधिक दूर नहीं रहने देना चाहिए। यदि गौण तथा तृतीय श्रेणी के उद्योगों को आगे बढ़ने देना है तो आवश्यक होगा कि उनके साथ ही साथ खाद्य तथा कच्चे माल उद्योगों को भी आगे बढ़ाना होगा क्योंकि जब तक खाद्य पदार्थों तथा कच्चे माल की बढ़ती हुई माँग सन्तुष्ट नहीं होगी तब तक वे गौण उद्योग भी नहीं बढ़ सकते। इस अर्थ में, यह आवश्यक नहीं है कि अर्थव्यवस्था के विभिन्न भाग एक ही गति से बढ़ें। बल्कि उनमें से प्रत्येक अपने तरीके से विकसित हो सकता है। यह हो सकता है कि अर्थव्यवस्था के किसी विशेष क्षेत्र में उपज में असन्तुलित वृद्धि हो। माँग पक्ष में तो, अर्थव्यवस्था उपज की ऐसी असन्तुलित वृद्धि को सागत में कमी करके तथा नई उत्पादित वस्तुओं आदि के द्वारा खपा सकती है। और सभरण पक्ष में, उत्पादन सेवाओं के पुनर्वितरण द्वारा, अस्थायी अभावों द्वारा तथा बढ़ावगी गेज के असन्तुलन आदि के द्वारा कोई भी एक आगे बढ़ाया जा सकता है। इतिहास बतलाता है कि सभी जगह आर्थिक विकास सदा ही इस तरह हुआ है कि विकास फर्म से दूसरी फर्म में, एक उद्योग से दूसरे उद्योग में और अर्थव्यवस्था के एक क्षेत्र से दूसरे क्षेत्र में बढ़ रहा है। सभी क्षेत्रों में सन्तुलित विकास नहीं हुआ बल्कि एक क्षेत्र की असमान प्रगतियों का अन्य क्षेत्रों में अनुसरण किया। यदि इस अनुसरण में कोई क्षेत्र लक्ष्य से भी आगे बढ़ गया तो अन्य क्षेत्रों में फिर उसका अनुसरण होने लगता है। इस प्रकार का विकास एक प्रकार से 'सी-सा' (see saw) के खेल के समान है और "सन्तुलित विकास" से निश्चित रूप से श्रेष्ठ है।

यह सिद्धान्त विकास का सिद्धान्त नहीं है (not a theory of development)—हिंसमैन के अनुसार मुख्य आलोचना यह है कि सन्तुलित विकास का सिद्धान्त विकास के सिद्धान्त के रूप में असफल रहा है। इस सिद्धान्त के अनुसार, आर्थिक विकास का अर्थ है, अर्थव्यवस्था के सभी क्षेत्रों में एक साथ परिवर्तन करना, जिससे कि एक निश्चित तथ्यावरण में पूर्ण परम्परा क्षेत्र के एक स्थान पर एक पूर्णतया नई स्वरूप में पूर्ण आधुनिक औद्योगिक अर्थव्यवस्था स्थापित की जा सके। परन्तु इसे आर्थिक विकास बिल्कुल नहीं कहा जा सकता क्योंकि आर्थिक विकास का आशय होता है—एक किस्म की अर्थव्यवस्था को दूसरी अधिक उन्नत अर्थव्यवस्था में परिवर्तन करने की सतत प्रक्रिया (process), किन्तु सन्तुलित विकास के सिद्धान्त के अनुसार आर्थिक विकास का अर्थ है कि एक घटिया अर्थव्यवस्था के स्थान पर एक बढ़िया अर्थव्यवस्था की स्थापना कर देना। हिंसमैन ने लिखा है कि “यह प्रगति नहीं है, यह किसी पुराने स्थान पर कुछ नया रख देना भी नहीं है, यह तो विकास का ठीक दोहरा प्रतिरूप है, ठीक वैसे ही जैसे कि बालमनोविज्ञान वेत्ता समान्तर खेल कहते हैं।”<sup>19</sup>

वस्तुतः यह बड़ी कड़ी आलोचना है और प्रो० हिंसमैन ने ऐसी आलोचना करके न्यायोचित कार्य नहीं किया है। सन्तुलित विकास के सिद्धान्त के किसी भी समर्थक ने एक किस्म की अर्थव्यवस्था के स्थान पर दूसरी किस्म की अर्थव्यवस्था रखने की बात नहीं कही। इसके विपरीत प्रत्येक समर्थक इस बात का इच्छुक है कि अर्थव्यवस्था के सभी भागों का एक साथ विकास किया जाए जिससे कि माँग व सप्लाई की कठिनाइयाँ दूर की जा सकें। जैसा कि प्रो० ह्यूईस ने कहा है कि “सभी क्षेत्रों का साथ-साथ विस्तार होना चाहिए।” परन्तु जैसा कि हिंसमैन समझ रहे हैं, इसका यह अर्थ तो नहीं है कि एक किस्म की अर्थव्यवस्था के स्थान पर दूसरी अर्थव्यवस्था रखी जा रही है।

केन्द्रीय नियोजन व निर्देशन की भी आलोचना की जाती है (central planning and direction criticised)—सन्तुलित विकास के सिद्धान्त की अन्य आलोचना यह की जाती है कि इसमें विकास कार्यों में सरकार के हस्तक्षेप, निर्देशन तथा समन्वय का समर्थन किया गया है। सरकारी निर्देशन तथा केन्द्रीय नियोजन के विरुद्ध तीन आपत्तियाँ उठायी जा सकती हैं।

(१) जो चीज निजी उद्यम व्यवस्था प्राप्त न कर सकी, उसकी उपलब्धि सरकारी अधिकारियों को आसानी से हो जायेगी यह कोई आवश्यक नहीं है। कहा जाता है कि कुछ कार्य ऐसे हैं जो समाज की क्षमता से बाहर होते हैं और वे कार्य किसी के द्वारा, यहाँ तक कि राज्य द्वारा भी पूरे नहीं किये जा सकते, सन्तुलित विकास एक ऐसा ही कार्य है।

(२) निवेश निर्णयों का केन्द्रीयकरण केवल कुछ परिस्थितियों में ही सफल हो सकता है। केन्द्रीकृत निवेश-नियोजन से आर्थिक विकास तभी सम्भव हो सकता है जबकि केवल बाहरी मितव्ययिताओं (external economies) का ही आन्तरीकरण किया जाए किन्तु सभी बाहरी अमितव्ययिताओं (external diseconomies) और सामाजिक लागतें (social costs) या तो नगण्य हों अथवा केन्द्रीय नियोजन सत्ता के लिए बाहरी रहे। परन्तु चूँकि एक अल्पविकसित अर्थव्यवस्था में आर्थिक विकास का अर्थ होना है शून्य: जनन: रूपान्तरण (gradual transformation) सृजन (creation) नहीं, अतः उससे आवश्यक ही सामाजिक व्यय तथा अमितव्ययितायें सम्बद्ध होती हैं। उदाहरणार्थ, पुरानी निपुणता तथा नौकरियों की हानि, रन्दी बस्तियों की उत्पत्ति, भोड़-भाड़, बेरोजगारी, वायु का दूषित होना आदि सब सामाजिक व्ययों (social costs) तथा बाहरी मितव्ययिताओं (external diseconomies) के ही उदाहरण हैं।

(३) फिर, केन्द्रीकृत उद्योग में यह प्रवृत्ति पाई जाती है कि उपभोक्ता वस्तुओं को कोटि अथवा किस्म में या उनकी ऐसी स्थानापन्न वस्तुओं में बार-बार परिवर्तन न किये जाएँ, जो कि न केवल उपभोग करने वाली जनता की मूर्खतापूर्ण खनक की प्रतीक हों बल्कि “उत्पादन

19. *Ibid*, p. 52. “This is not growth, it is not even the grafting of something new onto something old : it is a perfectly dualistic pattern of development, akin to what is known to child psychologists as parallel play.”

पर लगाये जाते हैं वे प्रत्यक्ष कर कहे जाते हैं और जो कर व्यय पर लगाये जाते हैं वे परोक्ष कर कहलाते हैं। इस आधार पर, आयकर, लाभ कर (profits tax) तथा पूँजीगत लाभकर (capital gains tax) प्रत्यक्ष कर के उदाहरण माने जायेंगे और उत्पादन कर (excise tax) सीमा कर तथा विक्री कर (sales tax) (अथवा वस्तुकर 'commodity tax' जैसा कि उन्हें सामान्यतः कहा जाता है) परोक्ष कर होंगे। इस वर्गीकरण में भी दो कठिनाइयाँ सामने आती हैं। प्रथम कठिनाई यह है कि इस वर्गीकरण के अन्तर्गत, अर्थव्यवस्था (economy) में धन के प्रवाह (flow) की बहुत ही सरल विचारधारा को अपनाया गया है। इस वर्गीकरण के अनुसार, कुछ मदें तो आय की होती हैं और कुछ होती हैं व्यय की—माना कि ये दोनों ही मदें एक दूसरे से पृथक् की जा सकती हों, किन्तु वास्तव में बात ऐसी नहीं है, क्योंकि प्रत्येक मद आय व व्यय, दोनों की ही होती है। कोई भी मद हमें आय की प्रतीत होगी या व्यय की—यह इस बात पर निर्भर है कि हम उस मद को किस दृष्टिकोण से देखते हैं। एक आदमी को आय दूसरे आदमी का व्यय है। अतः किसी व्यक्ति की आय पर लगाये गये कर को किसी अन्य व्यक्ति के व्यय पर लगाया गया कर भी माना जा सकता है। परन्तु जैसा कि प्रो० प्रेस्ट ने कहा है कि आय पर लगाये गये कर तथा व्यय पर लगाये गए कर में किया गया भेद तभी सही होगा जबकि हम व्यवसाय-गृहों से पृथक् केवल परिवार अथवा गृहस्थ पर ही विचार करें। एक गृहस्थ अथवा परिवार (house hold) के दृष्टिकोण से, एक व्यक्ति के वेतन पर लगाया गया कर 'आय पर कर' (a tax on income) होगा, अतः प्रत्यक्ष कर होगा और फलों आदि के उपभोग पर लगाया गया कर 'व्यय पर कर' (a tax on expenditure) होगा, अतः परोक्ष कर होगा। परन्तु ऐसा कोई कारण प्रतीत नहीं होता कि जिसकी वजह से व्यावसायिक उद्यमों को इस भेद से बाहर रखा जाए। आय तथा व्यय के आधार पर प्रत्यक्ष तथा परोक्ष करों के इस आधुनिक वर्गीकरण की अन्य कठिनाई यह है कि यह वर्गीकरण पूँजी के स्टॉक व आधारित करों को अपने से पृथक् रखता है तथा इन करों को पूँजी के स्टॉक में होने वाले परिवर्तनों (changes) से सम्बन्धित करों से भिन्न मानता है।

इस प्रकार, प्रतीत होता है कि करों का प्रत्यक्ष तथा परोक्ष रूप में भेद किये जाने का कोई वैज्ञानिक अथवा सांख्यिक आधार नहीं है। जैसा कि अमेरिकी उच्चतम न्यायालय द्वारा दी गई व्यवस्थाओं (rulings) से स्पष्ट है, इन शब्दों का कानूनी उपयोग बड़ा भ्रमोत्पादक था।<sup>7</sup> समुक्त राज्य अमेरिका के उच्चतम न्यायालय (supreme court) ने व्यक्तिगत आमदनियों पर लगाये गये गृह-युद्ध कर (civil war tax) को उत्पादन कर अथवा परोक्ष कर माना किन्तु सन् १८६४ के आय कर को इसी सत्य ने प्रत्यक्ष कर माना। समुक्त राज्य अमेरिका के संविधान (constitution) के १९वें संशोधन में यह बात स्पष्ट की गई थी कि वास्तविक एवं व्यक्तिगत सम्पत्ति तथा अन्य स्रोतों से होने वाली आय पर लगाये जाने वाले कर परोक्ष कर हैं। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि प्रत्यक्ष तथा परोक्ष करों के बीच भेद के सम्बन्ध में काफी भ्रम रहा है। सैलिंगमैन ने तो इस सम्बन्ध में यहाँ तक कहा कि "आधुनिक विज्ञान ने तो करों के बीच भेद करने की इस कसौटी का परित्याग कर दिया है।"<sup>8</sup> तथापि, ऐसा कहना सही नहीं है क्योंकि वर्तमान समय के अधिकांश लेखक अभी भी इसका व्यावक रूप से उपयोग करते हैं।<sup>9</sup> और वस्तुस्थिति यह है कि इस भेद का विवेचन तो साधारणतः इसलिए किया जाता है कि जिससे कि करों के परम्परागत सुपरिभाषित वर्गों का उल्लेख किया जा सके।

7. Buchler : Public Finance, p. 269,

8. E. R. H. Seligman : Essays in Taxation, pp. 690-691, "This criterion of distinction has been abandoned by modern science"

9. ए० आर० प्रेस्ट ने परोक्ष कराधान के ढाँचे नए विवेचन करने के लिए अपनी प्रसिद्ध पुस्तक (public finance) में एक पूरा अध्याय इस कार्य के लिए दिया है। कम विकसित अर्थव्यवस्थाओं के सभी अध्ययनों में प्रत्यक्ष तथा परोक्ष करों के बीच भेद की प्रमुख स्थान दिया गया है। "Public Finance in Underdeveloped Countries" नामक अपनी नई पुस्तक में प्रेस्ट ने कम विकसित देशों में प्रत्यक्ष तथा परोक्ष कराधान के योगदान (role) का वर्णन किया है।



### कुछ चुने हुए संदर्भ ग्रन्थ

1. Bauer and Yamey : Economics of Underdeveloped Countries.
2. W.S. Lewis : Theory of Economic Growth, Chapters V-VII.
3. Hirschman : The Strategy of Economic Development, Chapter 2-5,
4. Buchanan and Ellis : Approaches to Economic Development, Chapter 3.
5. Ranger Nurkse : Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries.
6. Kenneth Karihara : The Keynesian Theory of Economic Development.
7. Raja Chelliah : Fiscal Policy in Underdeveloped Countries, Chapters I & II.
8. Evsey Domar : Essays in the Theory of Economic Growth, Chapters 1, 3, 4 and 5.

### UNIVERSITY QUESTIONS .

- १ हेरोड-डोमर द्वारा प्रतिपादित अर्थव्यवस्था में वृद्धि दर समीकरण की विवेचना कीजिए ।  
Discuss the Harrod—Domar Equation concerning to increase in the rate of growth in an economy.
  - २ सन्तुलित विकास की विचारधारा का आलोचनात्मक परीक्षण कीजिए ।  
Examine critically the concept of balanced growth
  - ३ विकास आदर्शों की सीमाओं को बतलाइए ।  
State and explain the limitation of growth models.
-

## आर्थिक आयोजन अथवा आर्थिक नियोजन (Economic Planning)

आर्थिक आयोजन अथवा आर्थिक नियोजन की विचारधारा ने वर्तमान समय में अर्थशास्त्रियों, शासकों तथा साधारण मनुष्यों सभी का ध्यान अपनी ओर आकर्षित किया है। वास्तव में, आधुनिक विश्वमत नियोजन या आयोजन (planning) के विचार से इतना अधिक प्रभावित हुआ है, कि एक प्रकार से, आयोजन युद्धोत्तर काल का एक आर्थिक तारा, वर्तमानकाल का एक राजनैतिक धर्म और सभी आधुनिक बुराइयों की एवमात्र औषधि बन गया है। अन्तर्राष्ट्रीयवादी और साम्राज्यवादी, राष्ट्रवादी और साम्यवादी, रुढ़िवादी और समाजवादी, सभी इस बात पर एकमत हैं कि अर्थ व्यवस्था के नियोजन की आवश्यकता है, यद्यपि नियोजन के सभी के उद्देश्य तथा उसके लिए प्रस्तुत किये जाने वाले कारण भिन्न-भिन्न हैं। यहाँ तक कि समुक्त राज्य अमेरिका जैसे देशों में भी, सिद्धान्त तथा व्यवहार में, एक आयोजनाबद्ध आर्थिक व्यवस्था के पक्ष में होता जा रहा है।

**आर्थिक आयोजन क्या है? (What is Economic planning) ?**

योजना का अर्थ है—मुनिश्चित एवं पूर्वनिर्धारित उद्देश्यों के अनुसार कार्य करना और उत्पादन के उपादानों का रूप-निर्धारण तथा उपयोग इस प्रकार करना जिससे कि निर्धारित लक्ष्यों की प्राप्ति उसी अवधि में की जा सके जो कि योजनानिर्माताओं ने उसके लिए की हुई है। विशुद्ध तार्किक दृष्टि से, आयोजन का सार है कुछ लक्ष्य निर्धारित करना और एक निश्चित अवधि में उनको पूरा करना। अर्थशास्त्रियों के मतानुसार, आयोजन का अर्थ है कि राष्ट्र के साधनों पर केन्द्रीयकृत नियन्त्रण रखना और एक मुनिश्चित लक्ष्य की पूर्ति के लिए उनकी एक ऐसी विचारपूर्ण योजना बनाना जिसमें सभी आर्थिक पहलुओं का एक ऐसा एकीकरण एवं समन्वय किया गया हो ताकि किसी भी प्रकार के दोहराव तथा अपव्ययी प्रतियोगिता से बचा जा सके। प्रो० डिकिन्सन ने आयोजन की व्याख्या इस प्रकार की है, “आर्थिक नियोजन का अर्थ है कि निर्धारित सत्ता के विचारभुक्त निश्चयानुसार सम्पूर्ण रूप में अर्थव्यवस्था के विस्तृत सर्वेक्षण के आधार पर मुख्य आर्थिक निर्णय करना—अर्थात् क्या और कितना उत्पादन किया जाये और इसका वेटवारा किस किस में किया जाए?” स्पुईस लाविन ने लिखा है कि “आयोजनाबद्ध अर्थव्यवस्था आर्थिक

1. H.D. Dickinson : Economics of Socialism, p. 41, “Economic planning is the making of major economic decisions—what and how much is to be produced, and to whom it is to be allocated—by the conscious decision of a determinate authority on the basis of a comprehensive survey of the economy as a whole.”

संगठन की एक ऐसी योजना है जिसमें व्यक्ति तथा अन्य संयन्त्र उद्यम तथा उद्योग एक ही प्रणाली की समन्वित इकाइयाँ मानी जाती हैं जिससे कि एक निश्चित अवधि में लोगों की आवश्यकताओं की अधिकतम सन्तुष्टि करने के लिए उपलब्ध साधनों का समुचित उपयोग किया जा सके।”<sup>2</sup> अन्तर्राष्ट्रीय बैंक के अनुसार “विकास कार्यक्रम बनाने की तकनीक का सार, ह्य में, अर्थ है किसी अर्थव्यवस्था में कुल उपलब्ध साधनों का हिसाब लगाना और फिर इस बात का निश्चय करना कि उपलब्ध साधनों की सीमाओं में रहते हुए उन्हें विभिन्न विकास प्रयोजनाओं में किस क्रम से लगाया जाये.....” सम्पूर्ण विकास का मुख्य अस्त्र तीव्रगति से किया जाने वाला पूँजीनिर्माण है।” इस दृष्टि से नियोजन का अर्थ है, साधनों का सर्वेक्षण करना, उनके उपयोग की प्राथमिकताओं की एक सूची बनाना और पूँजीनिर्माण में वृद्धि करने के उपाय खोजना। इसे आयोजनाबद्ध औद्योगीकरण कहा जा सकता है, सम्पूर्ण अर्थव्यवस्था का विस्तृत आयोजन नहीं। डा० डाल्टन के अनुसार, “व्यापक अर्थ में आर्थिक नियोजन, विज्ञान साधनों के सरक्षक व्यक्तियों द्वारा निश्चित लक्ष्यों की प्राप्ति हेतु आर्थिक क्रियाओं का इच्छित निर्देश है।”

### १. आयोजनाबद्ध तथा आयोजनारहित अर्थव्यवस्थाएँ—एक तुलना (Planned and Unplanned Economies—A Comparison)

यदि हम आयोजनाबद्ध तथा आयोजनारहित अर्थव्यवस्था को आमने-सामने रखकर विचार करें तो आयोजनाबद्ध अर्थव्यवस्था के लक्षण अधिक अच्छी प्रकार समझे जा सकते हैं तथा उनका सही मूल्यांकन भी किया जा सकता है। मुक्त उद्यम वाली अर्थव्यवस्था अथवा पूँजीवादी अर्थव्यवस्था को, जहाँ कि सरकार आर्थिक कार्यों में न्यूनतम हस्तक्षेप करती है, आयोजनारहित अर्थव्यवस्था माना जा सकता है।<sup>4</sup>

आयोजनारहित अर्थव्यवस्था में उत्पादन, विनिमय, वितरण तथा उपभोग का निर्धारण बाजार-शक्तियों पर छोड़ दिया जाता है और प्रत्येक व्यक्ति इस बात के लिए स्वतन्त्र होता है कि वह अपने साधनों का अपने सर्वोत्तम लाभ की दृष्टि से उपयोग करे। इसमें व्यक्ति को पहले करने का पूरा अवसर प्राप्त होता है और सभी आर्थिक क्रियाओं का निर्णय एवं निर्देशन आत्महित तथा लाभ के दोहरे उद्देश्य से किया जाता है। माँग और सभरण के अन्तर्गत कार्य करने वाली बाजार-व्यवस्था (market mechanism) विविध के माध्यम से लोगों की पसन्द का पता लगाकर, समाज के लिए आवश्यक विभिन्न वस्तुओं एवं सेवाओं के सभरण (supply) में परिवर्तन करती है। आयोजनारहित पूँजीवादी अर्थव्यवस्था की मूलभूत मान्यता तथा इसका मूल सिद्धान्त यह है कि अपने निजी लाभ के लिए कार्य करता हुआ प्रत्येक व्यक्ति न केवल अपने निजी कल्याण में ही अधिकतम वृद्धि करता है, अपितु सम्पूर्ण रूप में समाज के कल्याण में भी।

एक आयोजना रहित अर्थव्यवस्था में, पूँजी तथा निवेश का बाजार दोनों ही कार्य

2. Quoted by George Fredrick in “Readings in Economic Planning,” p. 153. Planned Economy is “A scheme of economic organisation in which individual and separate plants, enterprises and industries are treated as coordinate units of one single system for the purpose of utilising available resources to achieve the maximum satisfaction of the people’s needs within a given time”
3. International Bank for Reconstruction and Development : *Sixth Annual Report*, (1950-51), p. 12, “The technique of development-programming consists in essence of making an inventory of the sum total of resources available to each economy, and then deciding the order in which various development projects should be undertaken within the limits of available resources.....The main instrument of all development is accelerated capital formation”
4. Dickinson admits the theoretical possibility of unplanned collectivism i.e. a system in which public bodies act without further unification, but believes that unplanned collectivism, “Would almost slide, into a planned system.” Refer to Dickinson, *Economics of Socialism*, p. 233. Paul Sweezy also speaks of collectivist unplanned economics. Refer to his book *Socialism*, p. 234.

करता है; यह लोगों की वचनो को भी बलिशील करता है और उनको विभिन्न वैयक्तिक उपयोग में लगाता भी है। इस व्यवस्था में केन्द्रीय सत्ता यह निश्चय नहीं करती कि (क) राष्ट्रीय आय के कितने भाग का उपभोग किया जाये और कितना भाग बचाया जाय और (ख) वचनो का कितना भाग पूँजीगत वस्तुओं के उत्पादन में लगाया जाये और कितना उपभोग वस्तुओं के उत्पादन में। निवेश के आधार तथा उसकी मात्रा को और उसके परिणामस्वरूप राष्ट्रीय आय को प्रभावित करने वाले ये अन्य निर्णय व्यक्तियों तथा फर्मों द्वारा बिना किसी सरकारी नियन्त्रण के लिए जाते हैं।

यद्यपि पूँजीवाद के समर्थकों का दावा यह है कि बाजार व्यवस्था और मूल्यपद्धति सभी आर्थिक क्रियाओं के नियोजन एवं समन्वय के सम्बन्ध में आशवासित करती हैं, परन्तु वस्तुतः पूँजीवाद के अन्तर्गत कोई नियोजन नहीं किया जाता है और वह इन मानों में कि इसमें ताल-मेल बँटाने वाली ऐसी कोई सर्वोपरि एजेंसी नहीं होती जो कि गणनाओं सम्बन्धी भूलों को उनके घटित होने के पूर्व ही दूर कर सके। आयोजनारहित अर्थव्यवस्था में, जोखिम उठाने तथा साहस को निर्णायक महत्त्व प्राप्त होता है। लाभ-प्राप्ति की अन्ध-दौड़ तथा प्रतियोगिता के अस्तित्व से एकाधिकारी शक्तियाँ पनपती हैं और धन का कुछ लोगों के हाथों में केन्द्रीयकरण हो जाता है। कीमतों द्वारा व लाभों द्वारा निर्देशित उत्पादन समर्थ (effective demand) पर आधारित होता है, व्यक्तिगत एवं सामाजिक आवश्यकताओं पर नहीं। अनुमानों में प्रायः गलतियाँ होती हैं जिनके कारण अत्युत्पादन (over production) तथा न्यून-उत्पादन (under production) होजा रहता है। अर्थव्यवस्था के अन्तर्गत व्यावसायिक दशाओं, रोजगार तथा उत्पादन में उतार-चढ़ाव आते रहते हैं। सामाजिक व्यवस्था में दो विभिन्न वर्ग होते हैं। एक वर्ग होता है, समृद्ध लोगों का जो उत्पादन के साधनों पर अपना अधिकार रखते हैं और उत्पादित कुल राष्ट्रीय आय के काफी बड़े भाग पर अपना कब्जा रखते हैं। दूसरा वर्ग होता है निर्धनों का, जिसमें मजदूर होते हैं और समाज का एक बड़ा भाग होते हैं। पाल स्वीसी ने आयोजनारहित अर्थव्यवस्था में भूलों को इन शब्दों में एकत्र किया है "एक आयोजनारहित अर्थव्यवस्था में—वाहें वह पूँजीवादी हो अथवा समूहवादी—निवेश सम्बन्धी निर्णय अनेक स्वतन्त्र इकाइयों द्वारा किये जाते हैं। यही वह कारण है जो आयोजनारहित अर्थव्यवस्था के अयुक्तिसंगत व्यवहारों के लिये उत्तरदायी है: अर्थात् मन्दी तथा तेजी का बार-बार उत्पन्न होना बहुलताओं एवं अभावों का सहअस्तित्व तथा असन्तुष्ट आवश्यकताओं वाले बेरोजगार श्रमिकों का पाया जाना....."। यही आयोजनारहित अर्थ-व्यवस्था का एक छोटा सा चित्र है। तथापि, चित्र में कुछ अतिशयोक्ति से काम लिया गया है क्योंकि ऐसी अर्थव्यवस्था का होना बड़ा कठिन है जहाँ कि सरकार का कोई नियन्त्रण हीन हो, हाँ यह अवसर हो सकता है कि विचारपूर्ण सरकारी नियोजन न हो।

### आयोजनाबद्ध अर्थव्यवस्था (Planned Economy)

केन्द्र द्वारा नियोजित अर्थव्यवस्थाओं में, नियोजन करने वाली सत्ता अथवा प्रायोग उन सब कामों को पूरा करते हैं जो कि आयोजना रहित अर्थव्यवस्था में बाजार की घन्य रचना द्वारा पूरे किये जाते हैं। यह प्रायोग ही इस बात का निश्चय करता है कि वचनो की दर तथा उसका रूप क्या हो। आन्तरिक वचनो तथा पूँजीनिर्माण की दर की उच्च सीमा का निर्धारण एक ऐसे न्यूनतम स्तर द्वारा किया जाता है जहाँ पर कि कुल उपयोग को घटातेबढ़ाते में आया जाता है और मानवीय क्षमता पर भी उसकी कोई खतरनाक प्रतिक्रिया नहीं होती।

आयोजनाबद्ध अर्थव्यवस्था के अन्तर्गत, योजना आयोग (planning commission) समाज की आवश्यकताओं तथा उसके माधनों का इस उद्देश्य में सर्वेक्षण करता है जिससे निवेश-प्रयोग धनराशियों को विकास की विभिन्न योजनाओं में, प्राथमिकताओं एवं आवश्यकताओं की

5. Paul Sweezy . Socialism, p. 234, "In an unplanned economy—whether capitalist or collectivist—investment decisions are made by many independent units.....It is this circumstance that accounts for the irrational behaviour of an unplanned economy: the alteration of booms and slumps, the coexistence of gluts and shortages, the paradox of unemployed workers with unsatisfied wants"

तीव्रता के क्रम में लगाया जा सके। आयोजनाबद्ध अर्थव्यवस्था एक युक्तिसंगत तथा समन्वित तरीके से आयोजना रहित अर्थव्यवस्था की भूलों को दूर करने का प्रयत्न करती है। उदाहरण के लिए, योजना-निर्माता सम्पूर्ण रूप में समाज की आवश्यकताओं को देखकर ही इस बात का फैसला करते हैं कि किन-किन वस्तुओं का उत्पादन किया जाना है। ऐसा करते समय वे समर्थ माँग का कोई ध्यान नहीं रखते क्योंकि उसका अर्थ होता है कि निर्धन लोगों की माँग की लागत पर धनी लोगों की माँग को अधिक महत्त्व दिया जा रहा है। इसी प्रकार, निवेश का निर्धारण समाज की आवश्यकताओं एवं तीव्रताओं को देखकर किया जाता है, उन व्यक्तिगत निवेशकर्ताओं की पसन्द तथा सनक के अनुसार नहीं जो लाभ के उद्देश्य से प्रेरित करते हैं। चूँकि कुल उपलब्ध साधन सीमित होते हैं, अतः यह आवश्यक है कि उनका सर्वोत्तम संभव तरीके से उपयोग किया जाए और ऐसा केवल तभी हो सकता है जबकि विचार का पूर्ण नियोजन किया जाए।

आयोजनाबद्ध अर्थव्यवस्था के सदस्य निम्न प्रकार विभाजित जा सकते हैं :—

- (क) आयोजनाबद्ध अर्थव्यवस्था के संरक्षण अथवा उद्देश्य सुनिश्चितित एवं विचार पूर्ण होते हैं।
- (ख) इसमें नियोजन करने वाली केवल एक केन्द्रीय सत्ता होती है जो विभिन्न कार्यों-कर्मों का सम्बन्ध तथा उनको क्रियान्वित करती है।
- (ग) इसमें सभी क्षेत्रों का व्यापक नियोजन किया जाता है जिससे कि किसी एक क्षेत्र में नियोजन के अभाव के कारण अन्य किसी क्षेत्र का नियोजन बेकार न हो जाए।
- (घ) अर्थव्यवस्था सभी उपलब्ध साधनों का बड़ी किरायात के साथ तथा प्राथमिकताओं, लक्ष्यों व उद्देश्यों की एक सुसंगठित पद्धति के अनुसार उपयोग करने का प्रयत्न करती है।
- (ङ) नियोजन का कार्य सहायिदों (statisticians), वैज्ञानिकों तथा शिल्पियों की एक सेना द्वारा सम्पन्न किया जाता है। इसलिए इस व्यवस्था तक लोकतन्त्र भी कहा जाने लगा है।
- (च) नियोजन केवल उत्पादन का ही नहीं होता अपितु वितरण का भी होता है— अर्थात् क्या और कितना उत्पादन किया जाय और किसके बीच उसका वितरण किया जाए ?

## २ आर्थिक आयोजन की युक्तिपूर्णता (Rational of Economic Planning)

आर्थिक आयोजन अथवा आर्थिक नियोजन की आवश्यकता का हम पहले ही उल्लेख कर चुके हैं। प्रत्येक देश में जनता तथा सरकार दोनों का ही आर्थिक आयोजन के प्रति जो विश्वास बराबर बढ़ता जा रहा है उसके अनेक कारण हैं। यहाँ जो कारणों का विरोध रूप से उल्लेख किया जा सकता है : एक १९वीं शताब्दी की अवस्था नीति की अर्थव्यवस्था की असफलता जिस पर कि उदारवादी अर्थशास्त्री बड़ा विश्वास करते थे और दूसरे आयोजन जहाँ भी लागू किया गया, वही इसको प्राप्त होने वाली तुलनात्मक सफलता।

आर्थिक आयोजन के पक्ष में तर्क (Arguments for Economic Planning) :

मुक्त उद्यमवादी आयोजना रहित अर्थव्यवस्था ऐसे तरीके से कार्य नहीं करती जो समाज के आर्थिक वित्तियान की दृष्टि से वाञ्छनीय हो। कोन्स ने सरकारी हस्तक्षेप के द्वारा स्वतन्त्र उद्यमवादी अर्थव्यवस्था की जीवन-वृद्धि के लिए बहुत कुछ किया किन्तु बाद में इस अर्थव्यवस्था के सम्बन्ध में उसे भी यह कहना पड़ा : “संसार का संचालन किसी ऊपरी शक्ति द्वारा इस प्रकार नहीं किया जाता कि जिससे निजी हित तथा सामाजिक हित तथा एक-दूसरे के अनुरूप रहे। अर्थशास्त्र के सिद्धान्तों से निकाला गया यह निष्कर्ष सही नहीं है कि प्रबुद्ध स्वार्थ (enlightened self-interest) सब ही जनहित में संचालित होता है और न ही यह सत्य है कि स्वार्थ अथवा स्वहित सामान्यतः प्रबुद्ध होता है। व्यक्ति अनमर स्वयं अपने ही हितों की पूर्ति के लिए पृथक्-पृथक् कार्य करते हैं और सामाजिक हितों की पूर्ति के लिये अतिरिक्त न जानकार अथवा

अत्यधिक कमजोर होते हैं। अनुभव से यह सिद्ध नहीं होता कि व्यक्तियों को जब सामाजिक इकाई बना दिया जाता है तो वे सदा ही कम दूरदर्शिता से काम करते हैं। बमुकामले उस स्थिति के जबकि वे पृथक्-पृथक् कार्य करते हैं।<sup>10</sup> आत्म-हित तथा व्यक्तिगत लाभ पर आधारित आयोजनारहित अर्थव्यवस्था समय-समय पर व्यावसायिक मन्दी का और कभी-कभी तो भारी बेरोजगारी का शिकार होती रहती है। इन दोषों को दूर करने के लिए ही नियोजन की वकालत की जाती है।

आत्म-हित तथा लाभ की प्रेरणा पर आधारित आर्थिक व्यवस्था के स्वतः समजन (self adjustment) से अब लोगों का विश्वास उठ गया है जो चीज व्यक्तिगत उद्यमकर्ता के दृष्टिकोण से सर्वाधिक लाभकारी है वह सामाजिक हित तथा समाज-कल्याण की दृष्टि से भी सदा ही सर्वोत्तम नहीं होती, बल्कि कभी-कभी तो यह समाज से आर्थिक कल्याण के लिए पूर्णतया हानिकारक सिद्ध होती है। समाज केवल व्यक्तियों के एक झुण्ड का ही नाम नहीं है बल्कि इससे कुछ अधिक है। इसके अतिरिक्त यह संस्थापक भाष्यता भी व्यावहारिक कसौटी पर खरी नहीं उतरती कि "समरूप अपनी योग्य स्वयं उत्पन्न कर लेता है" इसलिए विचारपूर्ण नियोजन के अभाव में, बाजार में सदा ही बहुतायत अथवा अभाव बना रहा है। स्वतन्त्र उद्यम व्यवस्था की कार्य प्रणाली के विरुद्ध यही एक ऐसा असन्तोष रहा है जिसने इस सामान्य विश्वास को जन्म दिया कि किसी न किसी प्रकार का नियोजन पूर्णतया आवश्यक है।

फिर, आर्थिक शक्तियों को स्वतन्त्र एवं स्वयंचालित कार्य प्रणाली से यह ही सकता है कि देश के आर्थिक साधनों का अनुकूलतम वितरण न हो सके। सर विलियम बेबरीज ने लिखा है कि "संभावना यह नहीं है कि छोटी-छोटी पृथक् व्यावसायिक इकाइयों की वृद्धि से एक ऐसा उद्योग स्थापित होगा जो अधिकतम कुल क्षमता के आधार पर काम करेगा, बल्कि संभावना यह है कि छोटे-छोटे अगणित सम्पत्ति के स्वामियों की अस्त-व्यस्त एवं अनियन्त्रित क्रियाओं से एक ऐसा नियोजित कच्चा अवश्य बन जायेगा जहाँ कि फालतू जगह नहीं होगी, दोहरी सबकें तथा मातायात की भीड़-भाड़ नहीं होगी।"

आर्थिक नियोजन ने तीव्र आर्थिक विकास की प्रेरणा दी है। अनेक देशों में, स्वतन्त्र उद्यम व्यवस्था के द्वारा जो प्रगति दो शताब्दियों में सम्पन्न हुई, आर्थिक नियोजन के द्वारा वह प्रगति कुछ वर्षों में हो गई। सन् १९२८ के बाद का रूस आर्थिक नियोजन को सिद्ध करने वाले सर्वाधिक सन्तोषजनक उदाहरण हैं। रूस के अलावा जापान, स्वीडन, इटली तथा जर्मनी में आर्थिक नियोजन को मिलने वाली सफलताएँ बड़ी प्रभावपूर्ण तथा महत्त्वपूर्ण रही हैं और अल्पविकसित देशों में आर्थिक आयोजन की आवश्यकता को सिद्ध करती हैं।

नियोजन की वकालत केवल इसलिए नहीं की जाती कि उन व्यापार जत्रों की भारम्भारता को रोका जा सके जो कि सम्पूर्ण समाज के लिए बड़ी गम्भीर प्रकृति के विनाश खडे करते हैं बल्कि इसलिये भी कि एक पिछड़े देश में तीव्र गति से सन्तुलित आर्थिक विकास किया जा सके और आर्थिक विकास के प्रतिफल जो सामान्यपूर्ण रीति से बाँटा जा सके। वर्तमान समय में नियोजन की अनिवार्यता के विषय में जैसा कि एक प्रेक्षक (observer) ने कहा है: "निजी पूँजीवाद की पुरानी पैतृक व्यवस्था तथा अनियन्त्रित प्रतियोगिता अब गतावधि की चीज बना चुकी है और अब प्रत्येक व्यक्ति को अपना दृष्टिकोण तथा अपने विचार नए दृष्टिकोण के अनुसार ही बनाने होंगे।"

अल्पविकसित अर्थव्यवस्था में आयोजन की आवश्यकता (Need for planning in an Under-developed Economy) :

एक अल्पविकसित अर्थव्यवस्था में आर्थिक आयोजन की आवश्यकता पर विशेष जोर दिया जाना चाहिए। जैसा कि हम पहले ही बतला चुके हैं। एक अल्पविकसित अर्थव्यवस्था कई विशेष लक्षणों से ग्रसित होती है, जैसे कि कम उत्पादन क्षमता, कृषि तथा अन्य प्रारम्भिक उद्योगों

पर जनसंख्या का अत्यधिक दबाव, बेरोजगारी तथा अपूर्ण रोजगार, उत्पादन की पुरानी विधियाँ गौण तथा तृतीय श्रेणी के उद्योगों का अभाव, प्रतिव्यक्ति कम आय, तथा नीचा जीवनस्तर। अल्पविकसित देश जहाँ निर्धनता के दुष्चक्र में पड़ा रहता है और स्वयं को गरीबी तथा कष्टों के गत से बाहर निकालने में कठिनाई अनुभव करता है, वही उन्नत अर्थव्यवस्था वाले देश विकास सम्बन्धी अनुकूल परिस्थितियों के कारण तीव्र गति से प्रगति कर रहे हैं। परिणामस्वरूप, अल्पविकसित तथा उन्नत अर्थव्यवस्थाओं के बीच की खाई बराबर चौड़ी होती जा रही है, और अल्पविकसित अर्थव्यवस्था वाले देशों के लोगों के मनो में असन्तोष की भावना बढ़ती जा रही है। इस बात की बड़ी जरूरत है कि निर्धनता के इस दुष्चक्र (vicious circle) को तोड़ा जाये ताकि विकास की गति को तेज किया जा सके और आर्थिक प्रगति की दर अधिकतम की जा सके। अतः एक अल्पविकसित देश में आर्थिक प्रगति की दर को अधिकतम करने के लिए आर्थिक नियोजन की आवश्यकता होती है जिससे कि निर्धनता के दुष्चक्र को एक बार ही सदा के लिये तोड़ा जा सके।

अल्पविकसित अर्थव्यवस्था में नियोजन की आवश्यकता का मूल्यांकन करने के लिए यह जरूरी है कि विकास की वशाओं का विश्लेषण किया जाये। विकास की पूर्व शर्तें हैं—बड़े पैमाने पर बचतें, निवेश तथा पूँजीनिर्माण करना, उत्पादन की विधियों में सुधार, गौण एवं तृतीय श्रेणी के उद्योगों का विकास तथा अर्थव्यवस्था का अनेकीकरण (diversification) जिससे कि प्रारम्भिक उद्योगों पर जनसंख्या के दबाव को कम किया जा सके। यह भी बड़ा आवश्यक होता है कि कुछ ऐसे सामाजिक एवं आर्थिक कार्यों पर भारी मात्रा में निवेश किया जाये जैसे कि शिक्षा तथा सार्वजनिक स्वास्थ्य, सड़कों तथा रेलों का निर्माण और विद्युत-सम्पन्नी आदि की स्थापना। इन सब कार्यों के लिए न केवल विशाल साधनों की आवश्यकता होती है, अपितु उनको गतिशील करने तथा विभिन्न प्रवाहों में उनका वितरण करने के लिए व्यापक संगठन की भी आवश्यकता है जिससे कि अर्थव्यवस्था के विकास की अधिकतम दर प्राप्त की जा सके। उन्नत देशों में, अनेक कारणों से प्रबन्धकीय एवं साहसीय क्षमता बहुलता में पाई जाती है। अल्पविकसित देशों में ऐसा प्रबन्धकीय वर्ग नहीं पाया जाता जिसमें कि पहल करने की क्षमता एवं साहस हो। इसके अतिरिक्त, हमने ऐसी आवश्यक परम्पराएँ भी नहीं पाईं जाती जिनके द्वारा निजी उद्यम के अन्तर्गत साहसपूर्ण औद्योगीकरण किया जा सके। इस स्थिति में राज्य से यह माँग की जाती है कि वह निजी उद्यम की कमी की इतनी मात्रा में क्षतिपूर्ति करे जिससे कि अर्थव्यवस्था गरीबी के गत से बाहर निकल सके। इस प्रकार कुशल संगठन की आवश्यकता के साथ ही साथ, प्रबन्धकीय वर्ग के अभाव के कारण यह भी आवश्यक हो जाता है कि राज्य इस दिशा में कदम आगे बढ़ाये और एक अल्पविकसित देश में आर्थिक नियोजन की यही सन्तोषवर्ती सुनिश्चिता है।

परन्तु यहाँ यह बात ध्यान देने योग्य है कि औद्योगिक विकास में सरकार द्वारा भाग लेने के लिए यह आवश्यक नहीं है कि उद्योगों में सदा ही राज्य का स्वामित्व तथा संचालन हो। इसके विपरीत, राज्य के भाग लेने के अनेक रूप हो सकते हैं जिनमें कुछ तो बाजार की स्वाधीनता के विलुक्त अनुरूप होते हैं और उनमें से कुछ रूप ऐसे हो सकते हैं जो निजी उद्यम के क्षेत्र तथा प्रभाव को बढ़ाने के लिये बनाये गये हों। समाजवादी लेखक जहाँ राज्य को उद्यमकर्त्ता बनाने की आवश्यकता पर जोर देते हैं, वहाँ उदार अर्थशास्त्री यह तर्क देते हैं कि राज्य निजी उद्यम के लिये ऐसी अनुकूल परिस्थितियों का निर्माण करे तथा उसे ऐसी प्रेरणाएँ प्रदान करे जिससे कि वह आयोजन के लक्ष्यों को पूरा कर सके।

दूसरे, आर्थिक विकास पूँजीनिर्माण की दर पर निर्भर होता है जिसके लिये आवश्यकता होती है बड़े पैमाने पर बचत तथा निवेश करने की। अल्पविकसित देशों में, सामान्यतः आय के निम्न स्तरों तथा वैकिंग एवं वित्तीय संस्थाओं के अभाव के कारण बचत की दर बहुत नीची होती है। फिर, परिवहन व संचार तथा विजली आदि की आर्थिक सुविधाओं के अभाव के कारण निजी उद्यमकर्त्ताओं को भी इस बात की पर्याप्त प्रेरणा नहीं मिलती कि वे समाज की बचतों की गतिशील तथा निवेश कर सकें। अतः उपलब्ध बचतें या तो वेकार के अनुत्पादक निवेश में लग जाती हैं अथवा प्रत्यक्ष उपभोग में खर्च कर दी जाती हैं। इस स्थिति में यह बड़ा आवश्यक हो जाता है कि राज्य उपयोगी निवेश की दिशा में बचतों को तेजी से गतिशील करे। राज्य या तो वित्तीय

संस्थाओं की स्थापना करके ऐसा कर सकता है अथवा धनास को प्रोत्साहन देकर तथा वैकिंग व्यवस्था का विस्तार करके ऐसा कर सकता है। परन्तु सबसे अधिक वह कराधान तथा ऋण-नीति का उपयोग करके ऐसा कर सकता है क्योंकि ये नीतियाँ ही पूँजी के निर्माण तथा आर्थिक विकास के अस्त्र हैं। चूँकि निजी उद्यम सामाजिक तथा आर्थिक ऐसी उच्च सुविधाओं के विकास में कोई रुचि नहीं लेते जो कि आर्थिक विकास के लिये अत्यावश्यक होती हैं, अतः राज्य को ही ऐसी अनेक सुविधाओं की व्यवस्था के लिए निवेश करना होता है—जैसे कि राहकों, रेलों तथा संचार-सेवाओं की व्यवस्था, तकनीकी व सामान्य शिक्षा की व्यवस्था तथा सार्वजनिक स्वास्थ्य सम्बन्धी सुविधाएँ, आदि। चूँकि आर्थिक साधन सीमित होते हैं और चूँकि आवश्यकता इस बात की होती है कि उनका उपयोग प्राथमिकताओं के क्रम के अनुसार सर्वाधिक आर्थिक रीति से किया जाये, अतः आर्थिक आयोजन एक अल्पविकसित देश के लिए अनिवार्य बन जाता है।

इस प्रकार, राज्य द्वारा बड़े पैमाने के आयोजन को अनिवार्य माना जाता है और यह समझा जाता है कि एक अल्पविकसित देश के दीर्घ आर्थिक विकास का यह सबसे अधिक प्रभावशाली अस्त्र है। देश के साधनों का सर्वेक्षण करने के लिए, वृद्धि की वृद्धि तथा निवेश के लिए उनको गतिशील करने के लिए, सामाजिक एवं आर्थिक उच्च सुविधाओं की व्यवस्था करने के लिए, उत्पादन की तकनीक में सुधार करने के लिए, पर्याप्त निजी उद्यम के अभाव में पहले तथा उद्यम की व्यवस्था करने के लिए और देश के साधनों का पूर्ण उपयोग करने के लिए आर्थिक नियोजन की आवश्यकता होती है। अल्पविकसित देश में नियोजन के अलावा इन कार्यों की पूर्ति का अन्य कोई विकल्प नहीं होता। एक अल्पविकसित देश में आर्थिक नियोजन की आवश्यकता इसलिये होगी है जिससे कि राष्ट्रीय आय में तेजी से वृद्धि हो सके और प्रतिव्यक्ति आय में वृद्धि की दर जनसंख्या वृद्धि की दर में अधिक आगे रह सके।

### ३ लोकतन्त्रीय आयोजन तथा समग्रवादी आयोजन (Democratic Planning and Totalitarian Planning)

लोकतन्त्र तथा आयोजन प्रकट रूप में एक दूसरे के विरुद्ध दिखाई देते हैं। लोकतन्त्र (democracy) अधिक से अधिक व्यक्तिगत स्वाधीनता का समर्थन करता है और प्रत्येक व्यक्ति को इस बात की अधिकतम स्वतन्त्रता देता है कि वह अपने समय तथा साधनों का उपयोग अपने सर्वोत्तम हितों के अनुसार उस समय तक कर सके जब तक कि किसी अन्य व्यक्ति के साथ उमका कोई हिंसात्मक टकराव न हो। यह बयान इस मान्यता पर आधारित है कि जब प्रत्येक व्यक्ति अपने स्व-हित को पूरा करने के लिए पूर्ण परिश्रम एवं चातुर्य से काम करता है तभी उससे समाज के कुल हित की भी सर्वोत्तम पूर्ति होती है। इसके विपरीत, आयोजना अथवा नियोजन (planning) का आधार यह होता है कि सरकार बड़े पैमाने पर देश की अर्थव्यवस्था का नियन्त्रण करे। सभी आर्थिक मामलों में बड़ी मात्रा में सरकारी नियन्त्रण लागू किये जाने के कारण आर्थिक क्षेत्र में व्यक्ति की स्वाधीनता पर बड़े दूरगामी प्रतिक्रिया समायोजित होते हैं। इसी कारण यह कहा जाता है कि 'लोकतन्त्रीय नियोजन' परस्पर-विरोधी शब्द है।

तथापि, "लोकतन्त्रीय नियोजन" की विचारधारा का आचरण पर उपयोग किया जाता है। योजना को बनाने तथा उसको लागू करने का कार्य या तो राज्य द्वारा शक्ति प्रयोग करके पूरा किया जा सकता है अपना लोगों के ऐच्छिक सहयोग तथा सन्तुष्टि सह्यता द्वारा। लोकतन्त्रीय आयोजन एक ऐसी स्थिति का सूचक होता है जिसमें नि लोग योजना का निर्माण तथा उसके कार्यान्वयन (execution) से सम्बद्ध होते हैं। लोकतन्त्रीय आयोजन में, योजना के उद्देश्य तथा लक्ष्य ऊपर से निर्धारित नहीं किये जाते अपितु इसके विपरीत संसद अथवा विधान मण्डल में बैठे हुये अपने प्रतिनिधियों द्वारा लोक स्वयं नियोजन की आवश्यकता, नियोजन के लक्ष्य एवं तकनीकी तथा उत्पादन के लक्ष्य आदि का निर्धारण करते हैं। संसद को यह अधिकार होता है कि वह योजना के सम्बन्ध में प्रशासन द्वारा बनाये गये किसी भी प्रस्ताव को स्वीकार अथवा रद्द कर सके। यहाँ तक कि यदि योजना के क्रियान्वयन के सम्बन्ध में सरकार को अन्तिम रूप से अधिकृत करने के पश्चात् भी संसद यदि चाहे तो योजना के क्रियान्वयन को रद्द अथवा निलम्बित कर सकती है। संसद अर्थात् जनता को निर्माण तथा क्रियान्वयन के सम्बन्ध में अन्तिम अधिकार प्राप्त होता है।



नियोजन के किसी भी चरण में, राज्य द्वारा दबाव डालने या बल-प्रयोग करने की नीयत नहीं आती। इस प्रकार लोकतन्त्रीय नियोजन का अर्थ है जनता की सहमति द्वारा नियोजन, और लोकतन्त्र की लिंकन की परिभाषा के अनुसार तो यह कहा जा सकता है कि लोकतन्त्रीय नियोजन का अर्थ है—जनता द्वारा नियोजन, जनता का नियोजन और जनता के लिए नियोजन।

**लोकतन्त्रीय नियोजन की विधियाँ (Techniques of Democratic Planning) :**

लोकतन्त्रीय नियोजन की विधियों का विकास अन्य लोकतन्त्रीय संस्थाओं के समान ही 'परीक्षण तथा भूल' के सिद्धान्त के आधार पर शून्य-शून्य हुआ है। लोकतन्त्रीय नियोजन का एक सही रूप वह होता है जिसमें नियोजन की छोटी-छोटी इकाइयाँ एक बड़ी संस्था में ग्राम्य-स्तर तक फैली रहती हैं। इस विधि के अन्तर्गत प्रत्येक गाँव अपने लक्ष्य निर्धारित करता है, उसके लिए अपने साधनों की रोज़ करता है, अपनी निजी आवश्यकताओं के अनुसार प्राथमिकताओं का निर्धारण करता है और योजना को लागू करने वाले उसके अपने ही अधिकारी होते हैं। बाद में गाँवों के एक समूह को मिला लिया जाता है और उनकी योजनाओं को ब्लॉक-स्तर पर मिला लिया जाता है। विभिन्न ब्लॉकों की योजनाओं का जिला-स्तर पर और जिलों की योजनाओं को राज्य-स्तर पर संगठित कर लिया जाता है। अन्त में, सभी राज्यों की योजनाओं को केन्द्र-स्तर पर एक कर लिया जाता है। योजना का यह रूप ऊपर से नहीं लादा जाता बल्कि नीचे से ऊपर की ओर चलता है; इसका उद्गम स्थान स्वयं जनता ही होती है। जैसा कि हम पिछले गद्यांश में बता चुके हैं, योजना पर संसद में जनता के प्रतिनिधियों द्वारा विचार किया जाता है और वही इसको अन्तिम रूप देते हैं।

प्रश्न यह है कि लोकतन्त्रीय नियोजन में राज्य को क्या योग देना होता है? लोकतन्त्रीय नियोजन में, जो कि सभी दृष्टियों से जनता का नियोजन होता है, राज्य अथवा उसकी एजेंट सरकार का कोई पृथक् अस्तित्व नहीं होना बल्कि वह जनता के प्रतिनिधि के रूप में ही सामने आती है। सरकार विभिन्न स्तरों पर तैयार की गई योजनाओं का समन्वय करती है, उनमें काँट-छँट करती है, उसके कम महत्वपूर्ण तथा असम्भव भागों को बाढ़ के लिए छोड़ती है और इस प्रकार उसकी अन्तिम रूपरेखा तैयार करती है जिस पर संसद विचार करती है और तत्पश्चात् अपना अनुमोदन देती है। एक अन्य सम्भावना यह होती है कि राज्य योजना का एक टाँचा तैयार करता है और उस पर लोगों की राय जानने के लिये उसका व्यापक प्रचार करता है। तत्पश्चात् राज्य उस पर लोगों का हार्दिक सहयोग एवं सक्रिय समर्थन प्राप्त करने का यथाशक्ति प्रयत्न करता है। लोकतन्त्रीय नियोजन में मुख्य घटक जनता ही होती है, राज्य नहीं।

**लोकतन्त्रीय नियोजन की कमजोरी (Weakness of Democratic Planning) .**

एक प्रश्न यह है कि लोकतन्त्रीय नियोजन कहाँ तक प्रभावशाली रहा है? अनेक लोग ने लोकतन्त्रीय नियोजन की सफलता में संदेह प्रकट किया है। यह कहा जाता है कि लोकतन्त्रीय नियोजन में निहित लोकतन्त्र तथा नियन्त्रण कभी भी पहले एक साथ नहीं रहे। इसके अतिरिक्त, सम्पूर्ण रूप में लोग अज्ञानी तथा अनपढ़ होते हैं और उन्हें इस बात का ज्ञान नहीं होता कि वे अपने क्षेत्र अथवा सम्पूर्ण देश के नियोजन की समस्याओं एवं कठिनाइयों को समझें। या तो वे उत्साह-विरह से भर जाते हैं अथवा उसके प्रति निराशावादी होते हैं और असहयोग करते हैं। इसके अतिरिक्त, लोकतन्त्रीय नियोजन में, सत्यनिष्ठा (integrity), सम्प्रीत्य तथा सामाजिक उत्तरदायित्वों के प्रति पूर्ण जागरूकता और शीघ्र नियन्त्रण पर्याप्त मात्रा में नहीं पाये जाते। यही नहीं, लोकतन्त्रीय नियोजन में, तकनीकों के चुनाव तथा प्राथमिकताओं के निर्धारण में शीघ्र निर्णय का अभाव होता है, और योजना की टटना से लागू नहीं किया जाता जबकि ऐसा करके योजना के लक्ष्यों की पूर्ति के सम्बन्ध में आश्वस्त हुआ जा सकता है। इससे भी बढ़कर, इसमें लोग त्याग करने की तत्पर नहीं होते; और वृत्त तथा निवेश की दर में वृद्धि करने के लिए त्याग अत्यावश्यक होता है। परिणामस्वरूप, लोकतन्त्रीय नियोजन में प्रगति की रफ्तार धीमी रहती है और लोकतन्त्रीय नियोजन की तकनीकों का निर्माण परीक्षण एवं भूल की प्रक्रिया के द्वारा होता है।

सत्तावादी अथवा समग्रवादी नियोजन की प्रकृति (Nature of Authoritarian or Totalisation Planning) :

सत्तावादी अथवा समग्रवादी नियोजन (authoritarian or totalisation planning) की व्यवस्था के अन्तर्गत—जिसे की समाजवादी केन्द्रीय नियोजन भी कहा जाता है—सरकारी सत्ता उच्चस्तर के राजनैतिक हाकिमों (political bosses) की थोड़ी सख्या में केन्द्रीकृत रहती है। इसका मार्ग-दर्शन एक पूर्णतः सम्पन्न तथा पूर्ण-ज्ञानकर तानाशाह द्वारा होता है जो अपने मनुष्यों एवं साधनों को उन सख्यों की पूर्ति में लगाता है जो नियोजन-संस्था द्वारा निर्धारित किये जाते हैं। योजनाआयोग अथवा सर्वोच्च आर्थिक परिषद् एक शक्तिशाली संस्था होती है। योजना के लक्ष्य क्या रखे जाते हैं, उनकी पूर्ति के लिए क्या-क्या उपाय किये जाने हैं, किन-किन साधनों की बजट तथा निवेश किया जाना है, पूर्व निर्धारित प्राथमिकताओं के अनुसार साधनों का बँटवारा किस प्रकार होना है—ये तथा ऐसे ही अन्य अनेक आधारभूत निर्णय सर्वोच्च आर्थिक परिषद् (supreme economic council) द्वारा किये जाते हैं और एक बार जब परिषद् द्वारा निर्णय कर लिया जाता है फिर जनता बिना किसी स्कावट के उन्हें स्वीकार करती है और लागू करती है। केन्द्रीय निर्देशों की अवहेलना पर कड़े दण्ड दिये जाते हैं। समग्रवादी अथवा एक दलीय नियोजन में, देश के प्राकृतिक साधन तथा समाज एक ही शरीर के रूप में संगठित होते हैं, सर्वोच्च आर्थिक परिषद् उसका मस्तिष्क होता है और शेष सामान्य जनता को उस शरीर के विभिन्न अंगों के रूप में माना जाता है।

सत्तावादी नियोजन में, जब तक कुछ सख्यों की प्राप्ति सम्मुख रहती है तब तक प्रयोग की जाने वाली विधियों का विशेष महत्त्व नहीं होता। निर्धारित लक्ष्यों की पूर्ति के लिए जो उपाय बरते जाते हैं वे सदा ही ठीक माने जाते हैं, यदि सामाजिक महत्त्व की कोई विचारणीय बात हो तो दूसरी चीज है। समग्रवादी नियोजन की ये बातें विशेष उल्लेखनीय हैं समाज द्वारा प्राप्त किये जाने वाले सामाजिक एवं आर्थिक लक्ष्यों से सम्बन्धित निर्णयों का केन्द्रीयकरण, प्राप्त किये जाने वाले लक्ष्यों का निर्धारण, प्राथमिकताओं का शीघ्र निर्धारण तथा साधनों का बँटवारा, योजना की हड़ता में लागू करना और सर्वशक्ति सम्पन्न राज्य के मार्ग में आने वाली प्रत्येक बाधा को कुचल देना। चूंकि उत्पादन के सभी साधनों पर राज्य का स्वामित्व होता है और चूंकि अधिक अपनी नीकरी के लिए प्रत्यक्ष रूप से राज्य पर निर्भर रहते हैं अतः राज्य इस स्थिति में होता है कि साधनों का बँटवारा अपनी इच्छानुसार कर सके। इस व्यवस्था को एक मशीन समझा जाता है। लोगों को किसी भी प्रकार की स्वाधीनता प्राप्त नहीं होती, न उपयोग की और न धन्य के चुनाव की ही। सोवियन रूस तथा चीन में प्राप्त व्यापक सफलता तथा उत्पादन की आश्चर्यजनक वृद्धि नियोजन की समग्रवादी विधियों की कट्टर निर्दयता के ही प्रमाण हैं।

एक प्रकार से, नियोजन का यदि कोई अर्थ है तो वह इसका सत्तावादी होना। सरकार का नियन्त्रण यदि पग-पग पर उन लोगों की इच्छाओं द्वारा किया जाता है जो कि अधिकांश मामलों में स्वार्थी राजनीतिज्ञों द्वारा दबाये एवं सताये रहते हैं, तो साहसपूर्ण नियोजन करना बड़ा कठिन है। निर्धनता एवं बच्चों के विरुद्ध युद्ध करने में और उत्पादन एवं उपभोग का स्तर ऊँचा करने के प्रयत्न में कुछ मात्रा में हठ-निश्चितता और कठोरता की भी आवश्यकता हो सकती है किन्तु समाजवादी केन्द्रीय नियोजन इतना कठोर तथा निर्दयी हो सकता है कि यह उन माननीय मूल्यों को ही उखाड़ फेंके जिनके लिए कि समाज का अस्तित्व कायम है। समग्रवादी नियोजन की ऐसी व्यवस्था, जिसका लक्ष्य अधिस्तर सामाजिक एवं आर्थिक कल्याण करना हो, कुछ निश्चित दशाओं के बिना सफल नहीं हो सकती। सर्वप्रथम, नियोजन करने वाली सत्ता, जो कि देश में साहसिक निर्णय लेने की एकमात्र अधिकारी होती है, इतनी मजबूत होनी चाहिए जो देश में उत्पन्न होने वाली किसी भी प्रकार की आलोचना तथा विरोध को कुचल दे। दूसरे, केन्द्रीकृत नियोजन में अर्थव्यवस्था का पूर्ण संनिर्वाह करने की आवश्यकता होती है और यह व्यक्ति को एक मशीन के स्वयं चलने वाले एक पुर्जों के रूप में बदल देती है। तीसरे, हममें लोगों में कोई सहयोग का भाव अथवा उत्साह नहीं पाया जाता और हममें जो भी सफलता प्राप्त होती है वह लोगों के मन में उत्पन्न किये गये भय तथा उन पर डाले गये दबाव का ही परिणाम होती है। तथापि, सर्वोच्च आर्थिक परिषद् यदि चाहे तो योजना के लक्ष्यों का व्यापक प्रचार कर सकती है और लोगों को यह

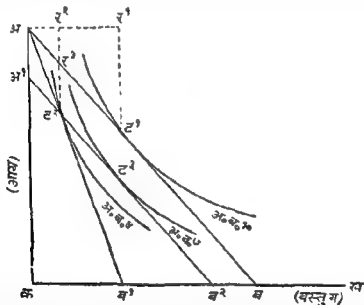
## प्रत्यक्ष तथा परोक्ष कर : तुलना<sup>10</sup>

### (Direct and Indirect Taxes : Comparison)

प्रत्यक्ष तथा परोक्ष करों की तुलना विभिन्न दृष्टिकोणों से की जा सकती है—(I) साधनों के बँटवारे (allocation of resources) के दृष्टिकोण से, (II) प्रशासनिक दृष्टिकोण से (Administrative point of view), और (III) वितरणात्मक प्रभावों (distributional effects) के दृष्टिकोण से।

(1) साधनों के आवंटन अथवा बँटवारे का दृष्टिकोण (Allocation of Resources Aspect) :

प्रारम्भ से ही अर्थशास्त्रियों का यह कहना है कि प्रत्यक्ष कर परोक्ष करों से अधिक अच्छे होते हैं, क्योंकि यदि किसी निश्चित राशि को परोक्ष करों की सहायता से संग्रह किया जाय तो उसका भार समाज पर अधिक पड़ेगा। इसके विपरीत यदि उक्त राशि को प्रत्यक्ष करों द्वारा संग्रह किया जाय तो उसका प्रभाव समाज पर कम पड़ेगा। इसे बँटवारे सम्बन्धी प्रभाव (allocation effects) कहते हैं। निम्न रेखाचित्र में इसी बात को समझने के लिए 'उदासीन वक्र तकनीक' (indifference curve technique) का उपयोग किया गया है।



इस रेखाचित्र में पड़ी रेखा कछ वस्तु ग को प्रदर्शित करती है और खड़ी रेखा कछ व्यक्त की आय की प्रतीक है। इसमें कछ उसकी आय है और अब उसकी मूल्य रेखा (price line) है। किसी भी कर के लगने से पूर्व, बिन्दु  $T^1$  सन्तुलन की स्थिति (equilibrium position) का सूचक है जिस पर कि मूल्य रेखा अब उदासीन वक्र (indifference curve) अ.ब.३ की स्पर्श करती है। मान लीजिए वस्तु पर उत्पादन-कर (excise duty) लगाया जाता है और इससे कर की पूर्ण राशि के बराबर वस्तु महँगी हो जाती है, तो वस्तु की इस बढ़ी हुई कीमत के परिणाम-स्वरूप, क अ आय अब केवल वस्तु की कब<sup>1</sup> मात्रा ही खरीद सकती है। फलतः उत्पादन कर लगने के बाद अब अब नई मूल्य रेखा हो जायगी। उपभोक्ता को अब सन्तुलन की निम्न स्थिति तक जाना होगा जो  $T^2$  द्वारा प्रदर्शित की गई है। इस स्थिति में अब उपभोक्ता क<sup>2</sup> की बजाय वस्तु की केवल क<sup>2</sup> मात्रा ही खरीद सकता है और इसे खरीदने के लिए वह धन की क<sup>2</sup> मात्रा

10. प्रत्यक्ष तथा परोक्ष करों के गुण व दोषों का विवेचन, जो कि इन करों की तुलना का ही एक भाग है, एक अन्य स्थान पर पृथक् रूप से किया गया है।

की यह रीति उन देशों द्वारा बहुत पसन्द की जाती है जो लोकन्यायीय मूल्यों को भारी महत्व देते हैं।

**प्रेरणा द्वारा नियोजन के दोष (Defects of Planning by Inducement) :**

परन्तु प्रेरणा द्वारा किया जाने वाला नियोजन उतना सफल नहीं हो सकता जितना कि निर्देशन द्वारा किया जाने वाला नियोजन होता है। एक तो इसलिए, क्योंकि इसमें सरकार समुचित प्रेरणाएँ प्रदान करके परोक्ष रूप में लक्ष्यों की पूर्ति का प्रयत्न करती है। इन स्थिति में यह सम्भव हो सकता है कि प्रेरणाएँ पर्याप्त न हों और उपभोक्ता तथा उत्पादक सरकार द्वारा वाञ्छित मात्रा में तथा रीति से कार्य न करें। यदि एक क्षेत्र में सरकारी नियोजन असफल होता है तो अन्य क्षेत्रों पर भी उसका प्रभाव पड़ सकता है। दूसरे, विकास के लिए जो आर्थिक साधन उत्तरदायी होते हैं, सरकार वास्तव में उनको अपने अधिनार में नहीं लेती और न वाञ्छित लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए सक्रिय रूप से प्रयत्नशील है। यह भी सम्भव है कि प्रेरणा द्वारा नियोजन से प्राप्त अन्तिम परिणाम निर्धारित लक्ष्यों से कम हों। चूँकि वाजार व्यवस्था में माँग और संभरण पर कोई नियन्त्रण नहीं लगाया जाता, अपितु उन्हें केवल सरकार की बजट तथा मुद्रा सम्बन्धी नीति से प्रभावित माना किया जाता है। अतः यह कोई ज़रूरी नहीं है कि योजना के लक्ष्य पूरे हो ही जायें। वास्तव में नियोजन के समर्थक प्रेरणा द्वारा किये जाने वाले नियोजन को बिल्कुल नियोजन ही नहीं मानते। नियोजन के अन्तर्गत यह आवश्यक होता है कि निर्धारित लक्ष्यों को प्राप्त करने के उद्देश्य से आवश्यक नियन्त्रण तथा नियम लागू किया जाए और साधनों का प्रत्यक्ष बँटवारा किया जाए।

**निर्देशन द्वारा नियोजन के गुण व दोष (Merits and Demerits of Planning by Direction) .**

**गुण (merits)**—निर्देशन द्वारा किया जाने वाला नियोजन साधनों का प्रत्यक्ष रूप में बँटवारा करता है और सर्वाधिक कुशल रीति से वाञ्छित लक्ष्य प्राप्त करता है। अधिकारीगण उत्पन्न होने वाली समस्याओं तथा बाधाओं को तुरन्त हल कर लेते हैं। अधिक वर्ग की ओर से नियोजन का विरोध तथा सहयोग का अभाव सहन नहीं किया जाता, अतः चाहे कुछ भी हो, योजना के लक्ष्य पूरे कर लिये जाते हैं। एक बार जब प्राथमिकताओं का निर्धारण हो जाता है तथा लक्ष्यों पर सहमति हो जाती है फिर उसमें कोई कटौत-छांट या परिवर्तन की गुंजाइश नहीं रहती। इसके अन्तर्गत, कठिनाइयों का पता लगाना, कमियों को दूँडना तथा गलतियों को निश्चित व्यक्तियों पर केन्द्रित करना सरल होना है। यदि पिछले अनुभव से मार्ग-दर्शन प्राप्त करना है तो कहा जा सकता है कि नियोजन की दोनों ही रीतियों में निर्देशन द्वारा नियोजन की रीति निश्चित रूप से धँप है।

**दोष (demerits)**—परन्तु प्रेरणा द्वारा नियोजन के समर्थक निर्देशित नियोजन के कुछ दोषों का उल्लेख करते हैं। सर्वप्रथम आदेश तथा निर्देश द्वारा प्रत्यक्ष नियोजन केवल एक सत्तावादी अथवा समप्रवादी ढाँचे में ही सम्भव हो सकता है क्योंकि ऐसे नियोजन में सरकार को उपभोक्ताओं की प्रभुता पर नियन्त्रण करना होता है अतः उत्पादन को भी प्रतिबन्धित करना होता है। इसके अतिरिक्त इसमें अधिकारियों की धन्यो का चुनाव करने की कोई स्वाधीनता प्राप्त नहीं होती। प्रत्यक्ष नियोजन व्यक्ति की मूलभूत स्वतन्त्रता को सीमित करता है अतः यह लोकतन्त्रीय व्यवस्था के अनुरूप नहीं है।

दूसरे, आधुनिक आर्थिक व्यवस्था इतनी जटिल होती है कि सभी क्षेत्रों का प्रत्यक्ष रूप से नियोजन करना लगभग कठिन होता है। प्रत्येक वस्तु का नियोजन करना, चाहे वह कितनी ही बड़ी या छोटी क्यों न हो, एक बड़ा ही कठिन कार्य है। अतः यह कहा जाता है कि वाघों वस्तुओं और उनके लाखों चिह्नों को प्रभावित करने वाले निर्णय करना यदि असम्भव नहीं तो कठिन अवश्य है। यह भी दावा किया जाता है कि सही तथा शीघ्र निर्णय लेना समस्याओं को सर्वाधिक कुशल रीति से समझाना भी लगभग असम्भव होता है। इस बात से कोई इन्कार नहीं कर सकता

7. सत्तावादी नियोजन के दोष इसी अध्याय में पीछे दिये गये हैं।

समझा सकती है कि इन लक्ष्यों की पूर्ति किस प्रकार जनता के ही अधिकाधिक हित में होगी तथा इस प्रकार उनमें आवश्यक उरसाह पैदा कर सकती है। इसके अतिरिक्त, लोगों में रुचि जमाने के लिए अनेक प्रेरणाएँ दी जा सकती हैं। यही नहीं, सोवियन रूस का अनुभव तो यह बताता है कि सत्तावादी नियोजन को लोकतन्त्रीय रंग भी दिया जा सकता है और वह इस प्रकार की सर्वोच्च विधायी सस्था तथा राज्यों के विधानमण्डलों में जनता के प्रतिनिधियों द्वारा योजना पर विचार-विमर्श किया जा सकता है।

### ४. प्रेरणा द्वारा नियोजन तथा निर्देशन द्वारा नियोजन (Planning By Inducement And Planning By Direction)

प्रो० आर्थर ल्यूईस ने "Principles of Economic Planning" नामक अपनी पुस्तक में आर्थिक साधनों की उत्पादन की वाञ्छित दिशाओं में गतिशील करने की दो रीतियों के बीच भेद किया है। यदि नियोजन करने वाली सत्ता व्यक्तिगत उत्पादकों एवं उपभोक्ताओं को प्रेरणाएँ एवं प्रोत्साहन देकर परोक्षरूप से योजना के लक्ष्यों को प्राप्त करने का प्रयत्न करती है तो उसे प्रेरणा द्वारा नियोजन कहा जाता है। प्रेरणा द्वारा किये जाने वाले नियोजन के अन्तर्गत बाजार-व्यवस्था (market mechanism) का अस्तित्व होता है किन्तु यह स्वतन्त्र नहीं होती अपितु वह नियोजन करने वाली सत्ता के नियन्त्रण एवं नियमन के अधीन कार्य करती है। दूसरी ओर, यदि नियोजन करने वाली सत्ता (planning authority) अर्थव्यवस्था को पूर्णतया अपने अधिकार में लेती है और वाञ्छित लक्ष्यों की पूर्ति के लिए उसका नियन्त्रण तथा नियमन करती है तो उसे निर्देशन द्वारा नियोजन कहा जाता है। प्रेरणा द्वारा नियोजन को प्रोत्साहन द्वारा नियोजन भी कहा जा सकता है और यह सिद्धान्त तथा व्यवहार रूप में लोकतन्त्रीय होता है किन्तु निर्देशन द्वारा किये जाने वाले नियोजन को आदेश द्वारा नियोजन कहा जा सकता है और इसका व्यावहारिक रूप समप्रवादी अथवा सत्तावादी होता है।

#### उदाहरण (Illustration) द्वारा स्पष्टीकरण

नियोजन के इन दोनों रूपों को स्पष्ट करने के लिए हम काल्पनिक उदाहरण लेते हैं। मान लीजिए, योजना आयोग यह अनुभव करता है कि लोगों की अधिक मछलियाँ खानी चाहिए जिससे कि उनके स्वास्थ्य में सुधार हो, तो यह उत्पादकों को आर्थिक सहायता देकर मछली की कीमतें कम करा सकता है और इस कार्य को अधिक मछलियों के उत्पादन तथा उपभोग के लिए प्रदान की जाने वाली अतिरिक्त प्रेरणा कहा जा सकता है। अथवा सरकार कानून बनाकर प्रत्येक परिवार के लिए यह अनिवार्य कर सकती है कि वह प्रतिदिन या प्रति सप्ताह निर्धारित मात्रा में मछलियाँ अवश्य खाये, अथवा सरकार प्रत्येक उत्पादक के लिए अनिवार्य कर सत्ता है कि वह निर्धारित मात्रा में मछलियाँ अवश्य पकड़े और बाजार में लाये। प्रथम स्थिति में, सरकार ने मछलियाँ सस्ती कर दी हैं और वह लोगों को अधिक मछलियाँ खाने को प्रेरित करती है। मछलियाँ सस्ती करना अतिरिक्त उपभोग के लिए एक प्रेरणा है और मछली पकड़ने के लिए आर्थिक सहायता अथवा उपादान (subsidies) देना अतिरिक्त उत्पादन के लिए एक प्रेरणा है। ये दोनों ही, मूल्य-व्यवस्था या बाजारव्यवस्था या प्रोत्साहन एवं प्रेरणा द्वारा किये जाने वाले नियोजन हैं। इसके विपरीत, दूसरी विधि आदेश अथवा निर्देशन द्वारा किये जाने वाले नियोजन का उदाहरण है जिसमें उपभोक्ताओं की अधिक उपभोग करने का और उत्पादकों को अधिक उत्पादन करने का आदेश दिया जाता है अथवा सरकार स्वयं अधिक उत्पादन तथा विप्री करने की व्यवस्था करती है।

लोकतन्त्रीय देशों में, प्रेरणा द्वारा नियोजन अधिक प्रचलित है और यह उनके लिए उपयुक्त भी रहता है। इसमें सरकार की ओर से कोई बल प्रयोग नहीं किया जाता किन्तु बाजार व्यवस्था द्वारा ही लक्ष्यों की पूर्ति का प्रयास किया जाता है। यदि आर्थिक तथा अनार्थिक प्रेरणा काफी अधिक होती है तभी यह संभव होता है कि प्रेरणा द्वारा किया जाने वाले नियोजन प्रत्याशित परिणतन सा सके। इसके अतिरिक्त, इसमें उपभोक्ताओं तथा साथ ही साथ उत्पादकों की स्वाधीनता का सम्मान किया जाता है। ग्रामिकों को धन्यो के चुनाव की स्वतन्त्रता प्राप्त होती है। प्रेरणाओं द्वारा निये जाने वाला नियोजन सामाजिक एवं आर्थिक मूल्यों की न्यूनतम मात्रा से वह सब प्राप्त करने का प्रयत्न करता है जो कि सरकार प्राप्त करना चाहती है। इन्हीं कारणों से नियोजन

के अनुसार, भौतिक नियोजन से आशय है—वास्तविक साधनों, जैसे थ्रम, मशीनरी व कच्चे माल आदि का बँटवारा और इस वितरण में किस प्रकार परिवर्तन किया जाये जिससे कि निर्धारित लक्ष्य पूरे हो सकें। “यह उपादानों के बँटवारे तथा उत्पादित उपज के रूप में विकास के परिणामों का हिसाब लगाने का एक प्रयत्न है जिससे आय तथा रोजगार अधिकतम किये जा सकें।” दूसरी ओर, वित्तीय नियोजन कुछ ऐसी समस्याओं का प्रतीक होता है जैसे कि उत्पादन के उपादानों को देने के लिये आवश्यक वित्त प्राप्त करना, प्रयोजनाओं तथा योजनाओं के लाभों तथा लागतों की द्रव्य के रूप में गणना, और द्रव्य की माँग तथा द्रव्य के सभरण में ताल-मेल बैठाना ताकि वित्तीय अस्त-व्यस्तता उत्पन्न न हो। योजना आयोग ने लिखा है कि “वित्तीय योजना का सार यह है कि माँग और सभरण में इस प्रकार से ताल-मेल बैठाय़ा जाए जिससे कि मूल्यों के ढाँचे में बिना कोई बड़े तथा आयोजना रहित परिवर्तन किये ही भौतिक शक्तियों का अधिकतम सभ्य शोषण किया जा सके।”

### भौतिक नियोजन (Physical Planning)

वास्तविक बात यह है कि नियोजन का अर्थ केवल भौतिक नियोजन से ही हो सकता है। जहाँ तक वित्त का प्रश्न है, वह और, कम से कम, देशी वित्त नियोजन के मार्ग में बाधा नहीं बन सकता क्योंकि सरकार को खुली छूट होती है कि वह इसमें चाहे जितनी वृद्धि कर ले और यदि आवश्यक समझे तो नोट जारी करके ऐसा करे। परन्तु केवल धन की बहुतायत से ही इस बात का आश्वासन नहीं मिल सकता कि आवश्यक वास्तविक साधन प्राप्त हो जायेंगे। आर्थिक विकास के नियोजन में वास्तविक प्रश्न यह होता है कि देश के उपलब्ध वास्तविक साधनों को किस प्रकार प्राप्त किया जाये और किस प्रकार उनका बँटवारा किया जाये। अर्थव्यवस्था के विभिन्न क्षेत्रों में विभिन्न प्रयोजनाओं की योजना बनाते समय, योजनानिर्माताओं को इस नियम में आश्वस्त होना होगा कि क्या आवश्यक मशीनरी उपलब्ध हो सकेगी, क्या आवश्यक श्रमिक, कुशल तथा प्रबन्धकीय दोनों प्रकार के श्रमिक प्राप्त हो सकेंगे, क्या यह आवश्यक होगा कि विदेशों से कुछ सामग्री और तकनीकी ज्ञान का आयात किया जाये?—और यदि ऐसा है तो क्या समाज इतना निर्यात कर सकेगा कि उन आयातों का भुगतान किया जा सके, और क्या इन सब भौतिक प्रयत्नों से राष्ट्रीय आय के रूप में प्राप्ताशित प्रतिफल प्राप्त हो सकेगा, आदि आदि। भौतिक नियोजन का अर्थ है कि उन सब वस्तुओं का हिसाब लगाया जाए तथा नियोजन किया जाये जिन पर कि आर्थिक विकास निर्भर होता है। यहाँ तक कि जब द्रव्य के रूप में अनुमान तथा गणनाएँ कर ली जाती हैं तब भी माँग यह होती है कि इतनी मशीनरी चाहिए, इतने श्रमिक, इतनी भवन सामग्री तथा इतना कच्चा माल आदि चाहिए। इससे अतिरिक्त जब लक्ष्य प्राप्त कर लिये जाते हैं और प्रयोजनाएँ पूरी हो जाती हैं तब भी भौतिक नियोजन का सम्बन्ध केवल भौतिक लाभों से ही नहीं होता बल्कि यह देखना होता है कि अर्थव्यवस्था पर सम्पूर्ण रूप में, वास्तविक प्रभाव क्या पड़े। उदाहरण के लिए, जब कोई सिंचाई प्रयोजना पूर्ण हो जाती है, तब यह देखा जाता है कि इससे कृषि उत्पादन में अनुमानित वित्तों अनाज की वृद्धि होगी, रोजगार के अवसरों में कितनी वृद्धि होगी और उससे प्राप्त नये लाभों का किस प्रकार उपयोग किया जायेगा, आदि। इस प्रकार, भौतिक नियोजन के अन्तर्गत केवल किसी क्षेत्रविशेष के ही नहीं अपितु सम्पूर्ण अर्थव्यवस्था के आर्थिक विकास के लिए ही वास्तविक साधनों को गणितीय किया जाता है। यह ध्यान देने योग्य बात है कि योजना के प्रयत्नों को ठोस रूप देने के लिए भौतिक नियोजन पूर्णतया आवश्यक है।

8. *Second Five Year Plan*, p. 15, Physical planning “Is an attempt to work out the implication of the development effect in terms of factors allocations and product yields, so as to maximise income and unemployment”

9. *Ibid*, p. 16. “The essence of financial planning is to ensure that demands and supplies are matched in a manner which exploits physical potentialities as fully as possible without major and unplanned in the price structure.”

कि इस आलोचना में जान है परन्तु इस जैसे देशों में योजनाआयोगों ने यह सिद्ध कर दिया है कि नियोजन की समस्याओं की चुनौती का सफलतापूर्वक सामना किया जा सकता है।

सोसरे, एक शिक्षायात यह की जाती है कि निर्देशन द्वारा नियोजन का एक बड़ा दोष इसमें लचक का अभाव है। नियोजन करने वाली सत्ता योजना के कार्यक्रम को जब एक बार अन्तिम रूप दे देती है फिर उसमें संशोधन के लिए दिया जाने वाला कोई भी सुझाव इसलिये रद्द कर दिया जाता है क्योंकि योजना के किसी एक भाग में तब तक परिवर्तन नहीं किया जा सकता जब तक कि सम्पूर्ण योजना में ही परिवर्तन न किया जाये और सम्पूर्ण योजना में परिवर्तन करना एक बड़ा टेढ़ा काम होता है। अतः नियोजन अधिकारियों का रुख यह रहता है कि योजना का क्रियान्वयन जारी रखा जाए, चाहे उसके मार्ग में जितनी ही कठिनाइयाँ क्यों न आये। परन्तु फिर तो इसे दोष क्यों गुण कहना चाहिए। वह नियोजन ही क्या है जिसको लागू करने के सम्बन्ध में हड़ता न पाई जाए।

और, यह कहा जाता है कि निर्देशन द्वारा नियोजन का कार्य बहुत कम मामलों में पूरा हो पाता है और इसके साथ ही इसे अत्यधिक महंगा भी बताया जाता है। आलोचकों का कहना है कि जैसे-जैसे योजना का कार्य आगे बढ़ता है, परिस्थितियों में परिवर्तन होने के कारण इसकी पूर्ति का कार्य अत्यधिक कठिन होता जाता है (क्योंकि अब जो परिस्थितियाँ उत्पन्न हो जाती हैं, उनको योजना की तैयारी करते समय दृष्टिगत नहीं रखा गया था)। फिर, निर्देशन द्वारा नियोजन की कठिनाइयों को जितना दूर करने का प्रयत्न किया जाता है, साधनों की दृष्टि से योजना के लक्ष्यों की पूर्ति उतनी ही अधिक महंगी हो जाती है। इस आलोचना में सार तो है, परन्तु सोवियत रूस का अनुभव पुनः इस तथ्य की पुष्टि नहीं करता कि योजना के लक्ष्य बहुत कम स्थितियों में पूरे होते हैं। जहाँ तक महंगेपन की बात है, नियोजन महंगा इसलिये होता है क्योंकि यह एक बड़ी सख्या में अर्थशास्त्रियों, साध्याविदों, वित्तज्ञानिकों तथा अन्य विशेषज्ञों को रोजगार देता है। परन्तु योजनाआयोग जब एक बार अपने कार्य का निर्धारण कर लेता है, फिर उसका सर्वेक्षण नियोजन तथा क्रियान्वयन करने की सामग्री अधिक नहीं होती। और इस प्रकार यह अच्छा ही है कि पूर्ण जानकारी के पश्चात् योजना बनाई जाये और फिर विभिन्न उद्योगों तथा धन्यों के बीच साधनों का बँटवारा किया जाये, वज्राय इसके कि अधाधुन्य तरीके से सब काम किया जाये, वैसे ही जैसे कि योजनायिहीन अर्थव्यवस्था में अथवा प्रेरणा द्वारा नियोजन के अन्तर्गत होता है। निर्देशन द्वारा नियोजन के मार्ग में आने वाली प्रारम्भिक असफलताओं पर समय बीतने और अनुभव प्राप्ति के साथ-साथ काबू पाया जा सकता है। मौरिस डोब (Maurice Dobb) जैसे निर्देशित नियोजन के समर्थक इस बात को स्वीकार करने को तैयार थे कि सोवियत रूस में प्रथम पंचवर्षीय योजना असफल हुई थी। कृपि लक्ष्यों की असफलता के बारे में डोब ने लिखा है कि "असफलता का कारण यह था कि सम्भावनाओं के प्रारम्भिक अनुमान अत्यधिक ऊँचे लगा लिये गये थे।" इस प्रकार, निर्देशित योजना के बारे में सम्भावना यह हो सकती है कि यह अधिक उच्च महत्वाकांक्षा से प्रसिद्ध हो सकती है। इससे निर्देशन द्वारा नियोजन की निरर्थकता सिद्ध होती है जिसमें कि कुछ क्षेत्रों में उत्पादन और ग्यून-उत्पादन अनिवार्य होता है। इसका कारण यह होता है कि योजना-निर्माता एक बड़ी सख्या में विद्यमान आर्थिक शक्तियों के परिणामों का अग्रिम रूप में प्रारम्भिक अनुमान नहीं लगा सकते।

चूँकि दोनों ही रीतियों द्वारा किये जाने वाले नियोजन में लाभ भी है और हानियाँ भी, अतः सर्वोत्तम मार्ग यह है कि दोनों ही की अच्छाइयाँ और सारसार ले लिया जाये। भारत में, योजनाआयोग ने यही मार्ग अपनाया है—अर्थात् सरकारी क्षेत्र के उद्योगों में निर्देशन द्वारा नियोजन और गैर-सरकारी क्षेत्र के उद्योगों में प्रेरणा द्वारा नियोजन।

#### ५. भौतिक तथा वित्तीय नियोजन (Physical and Financial Planning)

आयोजनायुक्त अर्थव्यवस्था में, नियोजन के लिए भौतिक तथा वित्तीय, दोनों ही प्रकार के उपाय काम में लाये जाते हैं। मक्षप में, भौतिक नियोजन का अर्थ है, भौतिक साधनों का बँटवारा, और वित्तीय नियोजन से आशय है, द्रव्य (money) के दन में नियोजन। भारतीय योजनाआयोग

लक्ष्य निश्चित किये जायें और उन लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए नियन्त्रण तथा नियमन की एक व्यापक व्यवस्था लागू की जाये। इसके अतिरिक्त उनके अनुसार, योजनाआयोग को उपलब्ध वित्तीय साधनों की बजाय उपलब्ध भौतिक साधनों से अपना कार्य आरम्भ करना चाहिए। परन्तु यदि द्रव्य को गौण समझा जाये और भौतिक नियोजन को नियोजन का वास्तविक सार समझा जाये, तो भी वित्तीय नियोजन अनिवार्य तथा आवश्यक है। वित्तीय नियोजन की असफलता से भौतिक नियोजन भी निश्चित रूप से सफल नहीं होगा—चाहे वह असफलता आवश्यक वित्त प्राप्त करने के सम्बन्ध में ही अथवा माँग तथा सभरण का तुलनात्मक अनुमान लगाने में हो। योजना मण्डल द्वारा निर्धारित भौतिक लक्ष्यों को प्राप्त करना उस समय तक असम्भव है जब तक कि विचारपूर्ण वित्तीय नियोजन के द्वारा मूल्य के ढाँचे में होने वाले बड़े एवं अनियोजित परिवर्तनों को न रोका जा सके।

अतः अत्यन्त आवश्यक है कि योजनाअधिकारी भौतिक तथा वित्तीय साधनों का एकीकरण करें। उदाहरण के लिए, यदि वे निश्चय करते हैं कि इतना निवेश किया जाये कि जिससे एक निश्चित अवधि में राष्ट्रीय आय दुगुनी हो जाये, तो उन्हें यह भी देखना होगा कि उक्त उद्देश्य की पूर्ति हेतु भौतिक साधन भी वर्तमान हैं और क्या वे प्राप्त भी हो जायेंगे? यदि भौतिक साधनों की प्राप्ति में कुछ कमी दिखाई दे तो वित्तीय योजना में कटौती कर देनी चाहिये। इसके साथ ही, पुष्क-पुष्क क्षेत्रों के लिए वित्तीय साधनों का बँटवारा इस बात पर निर्भर होगा कि प्रत्येक क्षेत्र को कौन-कौन से विशिष्ट साधनों की आवश्यकता है और नियोजित क्षेत्रों में सामान्य साधनों का स्थानान्तरण करने की सम्भावना कहाँ तक है?

इस प्रकार, नियोजन के भौतिक तथा वित्तीय पहलू परस्पर विरोधी नहीं हैं। जैसा कि योजनाआयोग ने कहा है, “कोई भी व्यक्ति चाहे भौतिक नियोजन की बात सोचे अथवा वित्तीय नियोजन की, दोनों एक-दूसरे के पूरक हैं और दोनों का ही उद्देश्य है कि अर्थव्यवस्था के अन्तर्गत निरन्तर उच्च स्तरों को कायम रखते हुए विभिन्न सन्तुलन बनाये रखे जा सके।”<sup>11</sup>

### कुछ चुने हुए संदर्भ ग्रन्थ

- |                    |   |
|--------------------|---|
| 1. W A Lewis       | <i>The Principles of Economic Planning.</i> |
| 2. E F M Durbin    | <i>Problems of Economic Planning.</i>       |
| 3. Five Year Plans | <i>Reports.</i>                             |
| 4. A C. Pigou      | <i>Capitalism Versus Socialism.</i>         |

### UNIVERSITY QUESTIONS :

- आर्थिक नियोजन किसे कहते हैं? आर्थिक नियोजन के पक्ष तथा विपक्ष में अपने तर्क दीजिए।  
What is meant by economic planning? Give your arguments in favour and against economic planning.
- “एक विकसित अर्थव्यवस्था में आर्थिक नियोजन आवश्यक हो अथवा नहीं भी हो, चिन्तु एक अल्पविकसित अर्थव्यवस्था में द्रुतगति से आर्थिक विकास हेतु आर्थिक नियोजन एक आवश्यक शर्त हो गया है।” इस कथन की विवेचना कीजिए।

11. *Ibid*: p 17, “Whether one thinks in terms of physical planning or of financial planning—the two are complementary the object is to secure the various balances in the economy of continually higher levels”



## वित्तीय नियोजन की आवश्यकता (Necessity of Financial Planning) :

किन्तु इस सबके बावजूद, वित्त ही भौतिक साधनों की गतिशील करता है अतः यह आवश्यक होता है कि वित्त का भी नियोजन किया जाये। सर्वप्रथम तो योजना अधिकारियों को उन वित्तीय साधनों की कुल मात्रा का पता लगाना होता है जिन्हें कि वे प्राप्त कर सकते हैं और उसके बाद उन स्रोतों का निर्धारण करना होता है जहाँ से कि वे वित्तीय साधन प्राप्त किये जाते हैं। यह बड़ी महत्वपूर्ण बात है क्योंकि वित्तीय साधनों के आकार पर ही वास्तविक साधनों का गतिशील होना निर्भर होता है। उदाहरण के लिए, कौन-कौन सी प्रयोजनाएँ हाथ में ली जाएँ, कितने थर्मिक, कितनी मशीनरी, कितनी भवन-सामग्री आदि आवश्यक होगी—ये सब बातें द्रव्य की उस मात्रा पर ही निर्भर होती है जिसे कि योजना अधिकारी प्राप्त कर सकते हैं। दूसरे, योजना अधिकारियों को यह भी देखना होता है कि कहीं वित्तीय साधनों में असन्तुलन न हो जाये क्योंकि ऐसा होने से भौतिक नियोजन ही अस्त-व्यस्त हो जाता है। यहाँ यह ध्यान देने योग्य बात है कि योजनाबद्ध निवेश तथा आर्थिक विकास के कारण समाज की द्रव्य आय में प्रत्यक्ष वृद्धि होती है। द्रव्य आय में वृद्धि होने से वस्तुओं तथा सेवाओं की द्रव्य-माँग में और उसके साथ ही सभरण में भी समवर्ती वृद्धि होती है। वित्तीय नियोजन में यह भी आवश्यक होना है कि द्रव्य-आय के प्रवाह में ऐसा सशोषण तथा हेरफेर किया जाए जिससे कि उपभोक्ता वस्तुओं के सभरण तथा खर्च को जा सकने योग्य क्षमता की मात्रा के बीच, द्रव्य-वचनों तथा निवेशों के बीच, प्राप्ति और अदायगियों के बीच सन्तुलन रखा जा सके। ये सन्तुलन कीमतों तथा उपादानों की लागतों में हेर-फेर करके, मुद्रा तथा बजट सम्बन्धी नीतियों का उपभोग करके, कीमतों पर भौतिक नियन्त्रण लगाकर तथा राशनिंग का उपयोग करके भी प्राप्त किये जा सकते हैं।

## भौतिक तथा वित्तीय नियोजन की पूरकता (Complementarity of Physical and Financial Planning) .

परन्तु केवल अकेले वित्त से कुछ प्राप्त नहीं हो सकता। आर्थिक विकास का सम्बन्ध वास्तविक वस्तुओं की वृद्धि से होता है, द्रव्य की वृद्धि से नहीं। आर्थिक विकास श्रम, पूँजी तथा प्राकृतिक साधनों के समुक्त प्रयास से किया जाता है। द्रव्य तो केवल एक बीच का एजेंट मात्र होता है जो उत्पादन के विभिन्न उपादानों को एक साथ साने में सहायता करता है। भारतीय योजनाआयोग ने ठीक ही कहा है : "वित्त—देशी वित्त किसी भी रूप में विकास के मार्ग में बाधा नहीं बन सकता क्योंकि हमारे कर्मों-वभी वृद्धि की जा सकती है, परन्तु अदायगियों के साधनों की बहुलता से इस बात का दौट आश्वासन नहीं मिलता कि आवश्यक भौतिक साधन उपलब्ध हो जायेंगे, यदि वास्तविक भौतिक साधन नहीं प्राप्त होते हैं तो अदायगियों के साधनों की वृद्धि से अर्थव्यवस्था में केवल अस्त-व्यस्तता ही उत्पन्न होगी।"<sup>10</sup> अतः यह स्पष्ट है कि भौतिक साधनों के अनुपात से यदि अधिक वित्त उपलब्ध है तो या तो उसका उपयोग नहीं हो सकेगा अथवा उससे स्फीति (inflation) उत्पन्न हो जायेगी।

जो लोग भौतिक साधनों को ही अधिक महत्त्व देते हैं और वित्तीय पहलू की उपेक्षा करते हैं, वे इस बात पर जोर देते हैं कि अर्थव्यवस्था के प्रत्येक क्षेत्र के लिए उत्पादन के स्थायी

10. *Second Five Year Plan*, p. 16, "Finance—domestic finance—can not, in any literal seuge, be a bottleneck in development, since it can always be increased but plenitude of means of payment is no assurance of the necessary resources forth coming; if real resources are not forth coming an increase in the means of payments can only cause further upsets in the system."

## कल्याणकारी राज्य (The Welfare State)

### प्रारम्भिक (Introduction)

कल्याणकारी राज्य की चर्चा आज सर्वत्र सुनी जाती है। यही नहीं, लोग इसके विषय में कुछ अधिक जानने को भी उन्मुख हैं। भारत सहित अनेक देशों ने यह घोषणा की है कि उनकी राजनैतिक नीति का लक्ष्य कल्याणकारी राज्य की स्थापना करना है। किन्तु अभी तक भी, यह स्पष्ट नहीं है कि कल्याणकारी राज्य का वास्तविक रूप क्या है और उसे प्राप्त करने के उपाय क्या-क्या हैं? इस अध्याय में हम इस बात पर विचार करेंगे कि कल्याणकारी राज्य का अर्थ तथा क्षेत्र क्या है, इसके उद्देश्य क्या-क्या हैं? सामान्य नागरिकों के लिए इसका क्या महत्त्व है और ऐसे राज्य की स्थापना करने में किन-किन कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है?

### कल्याणकारी राज्य की परिभाषा (Definition of a Welfare State)

कल्याणकारी राज्य के सम्बन्ध में आज दो प्रकार की विचारधाराएँ प्रचलित हैं। पश्चिमी देशों में कल्याणकारी राज्य उसे कहा जाता है जो बड़ी मात्रा में कुछ ऐसी सामाजिक सेवाओं की व्यवस्था करता है जैसे कि—शिक्षा, स्वास्थ्य, बेरोजगारी भत्ता तथा वृद्धावस्था पेंशन आदि। अन्य शब्दों में, कल्याणकारी राज्य अपने नागरिकों को विशेषरूप से धार्मिक वर्ग तथा निम्न-स्तर आय वाले वर्गों को अर्थिक सुरक्षा प्रदान करने का प्रयत्न करता है। इस विचारधारा के अनुसार प्रत्येक श्रमिक के जीवन में तीन प्रकार की अनिश्चितताएँ पाई जाती हैं—अर्थात् बीमारी, बेरोजगारी तथा वृद्धावस्था के कारण उसकी आय का स्रोत अवरुद्ध हो जाता है। कल्याणकारी राज्य, साप्ताहिक अथवा मासिक रूप से, ऐसे सभी नागरिकों को एक निश्चित आय प्रदान करने की गारण्टी देता है जो अपने परिवार के भरण-पोषण के लिये उपयुक्त किसी भी कारण से आय कमाने में असमर्थ रहते हैं। ये अदायगियाँ सामाजिक बीमा के नाम से की जाती हैं—अर्थात् दुर्घटना तथा बीमारी का बीमा, बेरोजगारी का बीमा तथा वृद्धावस्था पेंशन।

इस सामान्य सामाजिक सेवाओं के अतिरिक्त, कल्याणकारी राज्य कुछ और सेवाओं को भी व्यवस्था करता है जिन्हें 'राष्ट्रीय सहायता' कहा जाता है। ये लाभ ऐसे सभी व्यक्तियों को प्रदान किये जाते हैं जो कि निर्धनता से अत्यधिक पीड़ित होने हैं और जिन्हें ऊपर उल्लेख की

"In a developed economy planning may or may not be necessary but in an under-developed economy planning has become a necessary condition for rapid economic development." Discuss this statement.

३. नियोजित तथा अनियोजित अर्थव्यवस्था में अन्तर कीजिए ।  
Distinguish between planned and unplanned economy.
  ४. निम्नलिखित पर सक्षिप्त टिप्पणियाँ लिखिए :
    - ( i ) लोकतन्त्रीय नियोजन (Democratic Planning)
    - ( ii ) समग्रवादी नियोजन (Totalitarian Planning)
    - ( iii ) प्रेरणा द्वारा नियोजन (Planning by Inducement)
    - ( iv ) निर्देशन द्वारा नियोजन (Planning by Direction)
    - ( v ) वित्तीय नियोजन (Financial Planning)
    - ( vi ) भौतिक नियोजन (Physical Planning)
-

(६) धीमारी, दुर्घटना एवं बेरोजगारी आदि के समय नागरिकों को आर्थिक सहायता प्रदान की जाती है।

(७) देश के नागरिकों के लिए चिकित्सा की निःशुल्क व्यवस्था की जाती है तथा देश के सभी बच्चों को एक न्यूनतम स्तर तक निःशुल्क शिक्षा प्रदान की जाती है।

(८) उद्योगों की स्वतन्त्रता बनाये रखते हुए नागरिकों को न्यूनतम जीवनस्तर प्रदान करने की व्यवस्था की जाती है।

**कल्याणकारी राज्य की विचारधारा का विकास-क्रम (Evolution of the Concept) :**

यह कहा जा सकता है कि कल्याणकारी राज्य उन विचित्र परिस्थितियों की उपज है जो कि १९वीं तथा २०वीं शताब्दियों के औद्योगीकरण के कारण उत्पन्न हुई थी। कुछ अंगों में यह सत्य भी है। परन्तु राज्य ने तो सदा ही लोगों के कल्याण में कुछ न कुछ रक्षित किया है। मध्य काल में, योरोप में, ईसाई चर्च द्वारा गरीबों की देखभाल की जाती थी परन्तु ऐसा इसलिए होता था क्योंकि उन दिनों में राज्य का वह रूप नहीं था जैसा कि सामान्यतः आजकल समझा जाता है। जैसे ही पुरानी सामन्त प्रथा में से आधुनिक राज्य का उदय हुआ, जैसे ही गरीबों की देखभाल का उत्तरदायित्व चर्च से राज्य पर आ गया। उदाहरण के लिए, इंग्लैण्ड में लगभग ४०० वर्ष पूर्व एलिजाबेथ प्रथम के समय में देश के निर्धनों की देखभाल करने के लिए सबसे पहले निर्धन कानून (poor laws) बनाये गये थे।

१९वीं शताब्दी के अन्त तक, योरोप के देशों में निरक्षर सरकारें थी परन्तु वे सदा यह अनुभव अवश्य करती थी कि लोगों, विशेष रूप से निर्धन लोगों के हितों की देखभाल करने का उनका कुछ न कुछ उत्तरदायित्व अवश्य है। केवल १९वीं शताब्दी में, अव्यवस्था (laissez faire) के सिद्धान्त के प्रभाव के अन्तर्गत, राज्य ने लोगों की देखभाल का काम स्वयं उनके ऊपर ही छोड़ दिया था। जोर इस बात पर दिया जाता था कि पूँजीवादी अर्थव्यवस्था को यदि पर्याप्त स्वतन्त्रता प्रदान की जाए, तो उनसे उत्पादन और उनके परिणामस्वरूप समाज का आर्थिक कल्याण अधिकतम हो जाता है। यह तो सत्य था कि १९वीं शताब्दी में इंग्लैण्ड तथा अन्य देशों में पूँजीवाद की स्थापना के पश्चात् उत्पादन में व्यापक वृद्धि हुई थी। अशान्ति उत्पन्न करने वाले एकमात्र तत्त्व में समय-समय पर व्यवसाय में होने वाले उतार चढ़ाव और लोगों के विभिन्न वर्गों के बीच आय की असमानताएँ। इस व्यवस्था के द्वारा जहाँ पश्चिम में तकनीकी दृष्टि से उन्नत देशों में तीव्र औद्योगिक विकास हुआ, वहाँ अधिक सामाजिक न्याय प्राप्ति के लिये एक समानान्तर आन्दोलन भी खानूँ हुआ। परन्तु इस आन्दोलन को अधिक बल न मिला, अतः तो इन कारणों कि समाज के प्रत्येक वर्ग के वास्तविक कल्याण में भारी वृद्धि हुई थी और अतः निहित स्वार्थों के प्रतिरोध के कारण।

१९वीं शताब्दी में तथा २०वीं शताब्दी के प्रथम २० या ३० वर्षों में यद्यपि सामाजिक न्याय-प्राप्ति के लिये किया जाने वाले आन्दोलन काफी धीमा रहा परन्तु इनसे यह समझ लेना चाहिये कि गरीबों की दशा सुधारने की दिशा में कोई महत्वपूर्ण काम नहीं किया गया। १९वीं शताब्दी के अन्त में, जर्मनी के लोहासैनर, बिस्मार्क के नेतृत्व में सामाजिक सुरक्षा की एक योजना लागू की गई। यही योजना आगे चलकर विश्व भर में सामाजिक अथवा धार्मिक सुरक्षा योजनाओं का आधार बनी। एक-एक करके पश्चिमी देशों में अनेक ऐसी योजनाएँ लागू करना आरम्भ कर दिया, जैसे कि बीमारी का बीमा, वृद्धावस्था पेंशन और बेरोजगारी बीमा।

इस शताब्दी में दो ऐसे महत्वपूर्ण घटनाएँ घटित हुईं जिन्होंने मानवीय दृष्टिकोण में ऐसा आन्तरिक परिवर्तन किया कि वैसा सम्भवतः इतिहास की और किसी घटना ने नहीं किया

गई तीन प्रकार की सहायताओं में से कोई भी प्राप्त नहीं होती है। इसके अलावा, कल्याणकारी राज्य सभी व्यक्तियों को निःशुल्क चिकित्सा सेवाएँ प्रदान करता है (क्योंकि जो व्यक्ति बीमार पड़ता है, उसे न केवल अपने परिवार के पोषण के लिए आय की आवश्यकता होती है बल्कि डाक्टरों की चिकित्सा की भी आवश्यकता है जो कि कभी-कभी उसके लिये दड़ी मेंही पड़ सकती है। अन्त में, कल्याणकारी राज्य बच्चों की भी विशेष देखभाल करता है। वह शिक्षा को अनिवार्य तथा एक निश्चित स्तर तक निःशुल्क कर देता है। कभी-कभी, यह ऐसा भी कर सकता है कि माता-पिता को उनके बच्चों की संख्या के अनुसार नकद सहायता दे, इसलिये नहीं कि उन्हें बच्चों की संख्या बढ़ाने को और प्रोत्साहन मिले, बल्कि इसलिये कि न्यूनतम आलाभदायक आवश्यकताओं के साथ उनका भरण-पोषण करने में सहायता मिले।

इस प्रकार के कल्याणकारी राज्य का विकास पश्चिमी योरोप, संयुक्त राज्य अमेरिका तथा ब्रिटिश डोमिनियम विशेष रूप से आस्ट्रेलिया, न्यूजीलैण्ड तथा कनाडा में हुआ है।

भारत में तथा अनेक अन्य अल्पविकसित देशों में कल्याणकारी राज्य की कल्पना अनेक महत्वपूर्ण दृष्टियों में उससे भिन्न है जो कि पश्चिमी देशों में प्रचलित है। भारत में कल्याणकारी राज्य का कुछ व्यापक अर्थ किया गया है। ऊपर बताई गई कल्याणकारी सेवाओं की व्यवस्था के अतिरिक्त यहाँ राज्य से यह आशा की जाती है कि वह प्रामीण विकास में भाग ले, श्रम-कल्याण में वृद्धि करे, खेती के बीच वर्तमान आर्थिक असमानताओं को कम करे और सामान्य जनता का जीवन-स्तर ऊँचा उठाने के लिए कार्यवाहियाँ करे। उन्नत देशों में जहाँ अर्थव्यवस्थाओं में स्थिर ही दृष्टि तथा औद्योगिक क्रियाओं का उच्च स्तर काम में लाया है, वहाँ भारत तथा अन्य अल्पविकसित देश अपनी आर्थिक क्रियाओं का स्तर ऊँचा उठाने के लिए अभी भी व्यक्त प्रयास कर रहे हैं। इन देशों में चूँकि तीव्र आर्थिक विकास के लिए आवश्यक दशाओं का अभाव होता है अतः यह विल्कुल स्वाभाविक ही है कि लोग राज्य से आर्थिक विकास के क्षेत्र में भी अप्रसर होने की आशा करें। पूर्वी देशों में कल्याणकारी राज्य की विचारधारा में इस पहलू को भी सम्मिलित किया गया है। पश्चिमी देशों में, राज्य उन लोगों की भी मदद करता है जिनके सम्मुख वर्तमान औद्योगिक अर्थव्यवस्था द्वारा उत्पन्न कठिनाइयाँ समस्या पैदा करती हैं। भारत में, सरकार उस निर्धनता के कारण भी लोगों की मदद को आगे आई है जिसके अन्तर्गत कि लोग युगों से रहते चले आ रहे हैं। इस प्रकार पश्चिमी तथा पूर्वी देशों में कल्याणकारी राज्य की परिभाषा तथा उसके क्षेत्र के सम्बन्ध में जो अन्तर पाया जाता है वह मुख्यतः पर्यावरण (environment) तथा परिस्थितियों की विभिन्नता के कारण ही है।

**कल्याणकारी राज्य के लक्षण (characteristics of a welfare state)**

कल्याणकारी राज्य के प्रमुख लक्षण निम्नलिखित हैं—

- (१) जैसा कि इसके नाम से स्पष्ट है, वह जनकल्याण पर बल देता है।
- (२) देश के आधारभूत उद्योगों का संचालन राज्य के द्वारा होता है तथा वह जन उपयोगी सेवाओं की व्यवस्था करने का उत्तरदायित्व लेता है।
- (३) आय के वितरण की असमानताओं को दूर करने के लिए प्रगतिशील करों की पद्धति लागू की जाती है।
- (४) कल्याणकारी राज्य में देश की अर्थव्यवस्था में पूर्ण रोजगार लाने का प्रयास किया जाता है।
- (५) देश के प्रत्येक नागरिक के लिए सामाजिक बीमा तथा अन्य योजनाओं की व्यवस्था की जाती है।

खर्च करता है। उपभोक्ता द्वारा खर्च की गई कुल धनराशि  $R^2$  में से  $R^1$  राशि उत्पादन कर के रूप में सरकार के पास चली जाती है।<sup>11</sup>

मान लीजिए उक्त  $R^2$  धनराशि सरकार द्वारा वैयक्तिक आय कर (personal income tax) के रूप में ली जाती है। इस स्थिति में, उपभोक्ता की आय में से अब घटकर कब ही रह जायेगी (क्योंकि  $A^2 = R^2$ )। चूँकि वस्तु का मूल्य पूर्ववत् ही है अतः नई मूल्य रेखा  $A^2$  पहली मूल्य रेखा  $A^1$  के समानान्तर (parallel) होगी (अर्थात् चूँकि आय-कर लगाये जाने के बाद भी वस्तु का मूल्य पूर्ववत् ही रहेगा, अतः रेखा  $A^1$  तथा रेखा  $A^2$  के ढाल एक समान ही होंगे)। इस स्थिति में, उपभोक्ता, बिन्दु  $E^2$  की नई मन्तुलन स्थिति पर पहुँचेगा जो कि अनधिमान वक्र (indifference curve) ( $I^2$ ) के मुकाबले, जिस पर कि उपभोक्ता उत्पादन कर लगाने के कारण पहुँचा था, उच्चतर अनधिमान वक्र ( $I^1$ ) पर स्थित है। इसका अर्थ यह हुआ कि उपभोक्ता के दृष्टिकोण से वस्तु कर के मुकाबले उतनी ही धनराशि का आय-कर अधिक प्रेष्ठ है। अन्य शब्दों में, साधनों के बँटवारे पर एक परोक्ष कर के मुकाबले एक प्रत्यक्ष कर के कम हानि-कारक प्रभाव होते हैं।<sup>12</sup>

## (II) प्रशासनिक दृष्टिकोण (Administrative point of view) :

प्रत्यक्ष तथा परोक्ष करों के बीच प्रशासनिक व्यय एवं क्षमता के दृष्टिकोण से भी तुलना की जा सकती है। प्रशासनिक दृष्टिकोण से प्रत्यक्ष कर थोड़ी आमदनियों (low incomes) पर नहीं लगाये जाते और आय-कर के लिए उपयुक्त छूट की सीमाएँ प्रदान की जाती हैं। उदाहरण के लिए, भारत में अधिकांश जनसंख्या को इसलिए आय कर से मुक्त कर दिया गया है क्योंकि उनकी आमदनियों का स्तर अत्यधिक नीचा है। प्रथम विश्वयुद्ध से पूर्व, उन्नत देशों तक में यह माना जाता था कि मजदूरों पर आय-कर नहीं लगाया जा सकता। अन्य शब्दों में, प्रशासनिक दृष्टि से परोक्ष कर प्रत्यक्ष करों से प्रेष्ठ माने जाते थे। इनका कारण यह था कि उनको एकत्र करना सरल है, वे सुविधाजनक हैं और उनको छिपाना कठिन है।

किन्तु इस सबके बावजूद, प्रत्यक्ष तथा परोक्ष करों के बीच इस प्रकार की तुलना करना सही नहीं है। इसके कई कारण हैं। सर्वप्रथम, आमदनियों के वे वर्ग जो कि समता और न्याय के आधार पर प्रत्यक्ष करों से मुक्त कर दिये जाते हैं वे परोक्ष करों की अदायगी में मुक्त नहीं किये जाते। दूसरे, करों का निर्धारण एवं करों का संग्रह करने वाली प्रशासनिक मशीनरी में आजकल इतने अधिक परिवर्तन हो गये हैं कि अब आय-कर तथा अन्य प्रत्यक्ष कर थोड़ी से थोड़ी लाय वाले वर्गों पर भी लगाये जा सकते हैं। यहाँ हम इंग्लैंड का उदाहरण दे सकते हैं जहाँ कि आयकर लगाये जाने वाले व्यक्तियों की संख्या, जो कि द्वितीय विश्वयुद्ध से पूर्व ४० लाख थी, अब बढ़कर १६० लाख हो गई है, जिनमें कि एक बड़ी संख्या मजदूरों की ही है। इस प्रकार, यह स्पष्ट है कि प्रत्यक्ष तथा परोक्ष करों के बीच प्रशासनिक व्यय और क्षमता के आधार पर उचित तुलना नहीं की जा सकती।

11. यहाँ हमने यह मान लिया है कि वस्तु के मूल्य में ठीक उतनी ही वृद्धि हुई है जितनी कि उस पर कर लगा है, अतः पहली मूल्य रेखा  $A^1$  और नई मूल्य रेखा  $A^2$  के बीच का अन्तर उस कर का सीनक है जो सरकार को दिया जाना है।

12. ए० आर्० फ्रैंस ने अपनी पुस्तक "Public Finance" के पृष्ठ ३५-४६ के मध्य यह दिखाने का प्रयत्न किया है कि परोक्ष कराधान के भी अधिक अच्छे बँटवारे सम्बन्धी प्रभाव पड़ सकते हैं। ऐसा उस स्थिति में हो सकता है जबकि साधनों का बँटवारा सर्वोत्तम सम्भव रीति से न हो। ऐसी भावना में, आय कर बँटवारे में परिवर्तन नहीं कर सकता किन्तु वस्तु कर ऐसा कर सकता है और साधनों का यदि आदर्श बँटवारा नहीं तो कम से कम लगभग आदर्श बँटवारा तो कर ही सकता है।

था। एक घटना तो थी सन् १९१७ को रूसी राज्य क्रान्ति और दूसरी थी १९२९-३३ की बड़ी मन्दी। पहली घटना तत्कालीन व्यवस्था के विरुद्ध श्रमिकों तथा किसानों द्वारा की जाने वाली क्रान्ति थी जिसके द्वारा रूस में मजदूर-वर्ग की तानाशाही की स्थापना हुई। इस क्रान्ति के प्रत्यक्ष तथा परोक्ष प्रभावों का अनुमान आसानी से नहीं लगाया जा सकता। उन्नत देश तो यह सोचते थे कि साम्यवाद के बढ़ाव की रोकने का सबसे विश्वस्त तरीका यह था कि सामाजिक न्याय प्रदान करने वाली कार्यवाहियाँ तेज़ की जाएँ और आय की तीव्र असमानताएँ कम की जाएँ। दूसरी ओर, अल्पविकसित देशों ने रूस के उदाहरण से इस बात की प्रेरणा ली है कि तीव्र आर्थिक विकास के लिए समुचित पग उठाये जाएँ।

बड़ी मन्दी (great depression) ने एक अन्य प्रकार की क्रान्ति को जन्म दिया, अर्थात् पूँजीवाद की सामर्थ्य में विश्वास की समाप्ति। मन्दी ने यह बात चिह्नित स्पष्ट कर दी कि पूँजीवादी व्यवस्था संभवतः पूर्ण उत्पादन की दशा प्राप्त करने तथा सामान्य जीवन-स्तर को जैसा उठाने के लिए तकनीकी विकास का उपयोग नहीं कर सकती। जहाँ पूँजीवाद के दावे तो बहुत बड़े बड़े तथा अधिकतम संभव आर्थिक उत्पादन करने के थे, वहाँ बड़ी मन्दी ने यह स्पष्ट कर दिया कि वे सब दावे वस्तुतः खोखले ही हैं। फेक्टरियाँ खाली पड़ी थी, लाखों व्यक्ति बेरोजगार हो गये थे; पूँजीपतियों का अत्युत्पादन (over-production) की शिकायत थी अतः उन्होंने उत्पादन रूढ़ कर दिया था; यही नहीं, उन्होंने उत्पादन को सीमित करने के लिए समझौते किये और अनेक वरम मामलों में उन्होंने फ़ालतू उपज को नष्ट कर दिया।

उस समय यह अनुभव किया गया कि पूँजीवादी पद्धति स्वयं आधुनिक अर्थव्यवस्था की समस्याओं को हल नहीं कर सकती और यह कि वास्तविक समस्या उत्पादन की नहीं अपितु वितरण की है। यह अनुभव किया गया कि सामाजिक सुधार बिना उत्पादन में किसी कमी के भय के तथा सम्पूर्ण समाज की कोई हानि पहुँचाये ही लागू किये जा सकते हैं। यह समझा गया कि अर्थव्यवस्था को पूर्ण रोजगार-युक्त बनाने तथा सामान्य जीवन-स्तर में सुधार करने के लिए अधिक सामाजिक न्याय तथा अधिक आर्थिक स्वतंत्रता का होना अत्यावश्यक है। बड़ी मन्दी के कारण विचारों में जो परिवर्तन हुआ था, विभिन्न देशों में श्रम-श्रम: उसे लागू किया जाने लगा। परन्तु द्वितीय विश्वयुद्ध के पश्चात् सामाजिक सेवाओं का तीव्र गति से विस्तार प्रारम्भ हो गया।

यहाँ यह भी कहा जा सकता है कि कुछ महत्वपूर्ण पहलुओं की दृष्टि से आधुनिक कल्याणकारी राज्य उस पैतृक निरंकुशता (paternal despotism) के विचारों की प्रतिक्रिया है जो कि १९वीं शताब्दी के अन्त तक योरोपियन सरकारों पर छाई रही। कल्याणकारी राज्य की आधुनिक विचारधारा मात्रा में इसकी मूल विचारधारा से भिन्न है। परन्तु कुछ देशों में कल्याण मन्त्रन्त्री सुविधाओं का क्षेत्र इतना अधिक तथा इतनी तीव्रता से बढ़ा है कि आधुनिक राज्य की एक नये किस्म का कल्याणकारी राज्य कहना ठीक ही है।

अन्त में उन अर्थशास्त्रियों, राजनैतिक विचारकों तथा अन्य लोगों के सम्मन्ध में भी कुछ कहना उचित होगा जो कि कल्याणकारी राज्य की उत्पत्ति तथा विकास के लिए प्रत्यक्ष तथा परोक्ष रूप से उत्तरदायी रहे हैं। कार्ल मार्क्स सबसे पहले अर्थशास्त्रियों में से एक थे जिन्होंने पूँजीवादी अर्थव्यवस्था का कमजोरियों की ओर ध्यान दिलाया और इसके स्थान पर अन्य कोई व्यवस्था लागू करने पर जोर दिया। बाद में, कल्याणकारी राज्य अपनी उत्पत्ति तथा विकास के लिये अनेक अन्य अर्थशास्त्रियों की कृतियों व लेखों का ऋणी रहा जिनमें मुख्य थे—मार्शल, पीगू, कीन्स विलियम वेबरज, वगैरह आदि।

कल्याणकारी राज्य और आर्थिक पद्धतियाँ (The Welfare State and Economic Systems) :

कल्याणकारी राज्य की विचारधारा यद्यपि समानता एवं न्याय के समाजवादी सिद्धान्तों के प्रभाव के अन्तर्गत विकसित हुई, फिर भी यह पूँजीवादी अर्थव्यवस्था के विपरीत नहीं है। संयुक्त राज्य अमरीका में आजकल सामाजिक बीमा की विस्तृत योजनाएँ लागू हैं और उसे कल्याणकारी राज्य कहा जा सकता है। "संयुक्त राज्य अमेरिका इन माना में कल्याणकारी राज्य है कि यह अपने नागरिकों के लिए बड़ी व्यापक मात्रा में अनेक ऐसी सामाजिक सेवाओं की व्यवस्था करता है—जैसे कि शिक्षा, वृद्धावस्था पेन्शन, बेकारी भत्ता और जन सहायता।" परन्तु संयुक्त राज्य अमरीका में त्रुटि विशेष रूप से एक पूँजीवादी व्यवस्था वर्तमान है। अतः वहाँ आय की काफी असमानताएँ पाई जाती जो कि ब्रिटेन में नहीं पाई जाती जिसे कि कल्याणकारी राज्य का एक आदर्श माना जाता है। इसके साथ ही, एक समाजवादी अर्थव्यवस्था के लिए भी यह कोई आवश्यक नहीं है कि वह आप से आप ही कल्याणकारी राज्य बन जायेगी। उदाहरण के लिए, रूस सरकार यद्यपि अनेक महत्वपूर्ण सामाजिक सेवाओं की व्यवस्था करती है, फिर भी रूस को एक कल्याणकारी राज्य नहीं कहा जा सकता। मुख्य कारण यह है कि रूस में, व्यक्ति को सामाजिक लाभ उस प्रकार एक अधिकार के रूप में नहीं मिलते जिस प्रकार कि इंग्लैण्ड में मिलते हैं। इसके अतिरिक्त, वहाँ बेकारी-भत्ते की भी कोई व्यवस्था नहीं है, और यदि सरकार चाहे तो किसी भी रूसी श्रमिक को कहीं काम करने को भेज सकती है और अर्द्ध-मानवीय दशाओं में काम करने को बाध्य कर सकती है।

इस प्रकार, कल्याणकारी राज्य कोई ऐसा पृथक् आर्थिक संगठन नहीं है जैसी कि पूँजीवादी अर्थव्यवस्था अथवा समाजवादी अर्थव्यवस्था होती है। यह तो केवल उन सेवाओं की किस्मों की ओर संकेत करता है जो कि राज्य नागरिकों को प्रदान करता है, और ये सेवाएँ सरकार द्वारा पूँजीवादी, समाजवादी अथवा मिश्रित किसी भी अर्थव्यवस्था में प्रदान की जा सकती हैं। सभी देशों की व्यवस्थाओं में कल्याणकारी राज्य के स्वरूप पाये जाते हैं, अन्तर होता है तो केवल मात्रा का।

**कल्याणकारी राज्य के मूलभूत उद्देश्य (Basic Aims of a Welfare State) :**

आधुनिक कल्याणकारी राज्य से यह आशा की जाती है कि वह कुछ मूलभूत उद्देश्यों को पूरा करेगा। इसके मूलभूत उद्देश्य निम्नलिखित हैं :—

(१) न्यूनतम अनिवार्यताओं की पूर्ति (providing minimum necessities to all) —कल्याणकारी राज्य का उद्देश्य यह होता है कि वह सभी नागरिकों के लिए न्यूनतम अनिवार्य आवश्यकताओं की व्यवस्था करे। औद्योगीकरण के कारण निर्धनता, अल्पविवशता, रोग, असुरक्षा, उत्पन्न होती है। अधिकांश मामलों में, श्रमिकों एवं उनके परिवारों के कष्ट उन कारणों से होते हैं, जो कि श्रमिकों के नियन्त्रण से बाहर होते हैं। सामाजिक बीमा योजनाओं का मुख्य उद्देश्य यही होता है कि दयनीय निर्धनता को समाप्त किया जाय और प्रत्येक नागरिक के लिए न्यूनतम जीवन निर्वाह की व्यवस्था की जाए।

(२) आय का समान वितरण (equitable distribution of income)—कल्याणकारी राज्य का उद्देश्य होता है कि देश की जनता के विभिन्न वर्गों के बीच आय का अधिक समान वितरण किया जाय। धनियों की ओर से निर्धनों की ओर को आय का स्थानान्तरण करके ऐसा



किया जाता है। ऐसा स्थानान्तरण इस प्रकार किया जा सकता है कि ऐसी राजकोपीय नीति का उपयोग किया जाय जिसके अन्तर्गत धनियों पर कर लगाए जाएँ और कराधान के लाभ अनेक ऐसी सामाजिक सेवाओं के रूप में निर्धनों तक पहुँचा दिये जाएँ, जैसे कि सस्ता आवास अथवा निःशुल्क शिक्षा आदि। सामाजिक सेवाओं की व्यवस्था का प्रत्यक्ष प्रभाव यह होता है कि निर्धनों की क्रय-शक्ति की मात्रा में वृद्धि हो जाती है। बीमारी के समय दी जाने वाली नकद सहायता, दुर्घटनाओं की स्थिति में आर्थिक क्षतिपूर्ति वृद्धावस्था पेंशन तथा बेकारी-भत्ता आदि सेवाएँ निर्धन लोगों की आय में प्रत्यक्ष रूप से वृद्धि करती हैं अथवा उनकी आय को पूर्ववत् बनाये रखती हैं, जो कि अन्य किसी भी स्थिति में सम्भव नहीं होता।

यहाँ यह बात समझ लेनी आवश्यक है कि सामाजिक सेवाओं की व्यवस्था से वास्तव में धनियों की ओर से निर्धनों की ओर को धन का स्थानान्तरण नहीं होता। सामाजिक बीमे की अधिकांश योजनाओं के अन्तर्गत व्यक्तियों को स्वयं भी योजना की लागत में अपना अंशदान देना होता है। उबर मालिक भी उसमें अपना अंशदान देते हैं। परन्तु जैसे-जैसे सामाजिक सेवाओं का क्षेत्र बढ़ता जाता है—उदाहरणतः निःशुल्क शिक्षा, सहायता प्राप्त आवास-व्यवस्था, निःशुल्क चिकित्सा सुविधाएँ आदि—वैसे-वैसे ही कराधान का भार भी बढ़ता जाता है और यह भार समाज के अधिक समृद्ध वर्गों द्वारा ही वहन किया जाता है। जब भी और जहाँ भी कल्याण-सेवाओं की लागत का बोझ करादाताओं को उठाना होता है, तो उस स्थिति में समाज के एक वर्ग से अन्य वर्ग की ओर को क्रय-शक्ति का स्थानान्तरण अवश्य होता है। जैसा कि कैण्ट ने कहा है, “यह जान लेना पड़ा महत्वपूर्ण है कि क्रय-शक्ति का स्थानान्तरण अनिवार्य रूप से एक वर्ग से दूसरे वर्ग की ओर को, धनियों में निर्धनों की ओर को और व्यवसायियों से मजदूरों व किसानों की ओर को ही होता हो, ऐसी बात नहीं है। सरकार ऐसी भी व्यवस्था कर सकती है कि क्रय-शक्ति का स्थानान्तरण एक ही सामाजिक वर्ग के अन्तर्गत, स्वस्थ मनुष्यों की ओर से बीमार मनुष्यों की ओर को, काम पर लगे लोगों की ओर से बेरोजगार लोगों की ओर को और युवकों की ओर से वृद्ध-जनो की ओर को हो।”

(३) अधिक उत्पादन (greater production)—कल्याणकारी राज्य का उद्देश्य अधिक उत्पादन करना होता है। भारत में विशेष रूप से ऐसा है। परन्तु पश्चिमी देशों में, “आधुनिक कल्याणकारी राज्य का निर्माण इस विश्वास पर आधारित है कि उत्पादन कोई महत्व की बात नहीं है जिसका ध्यान रखा जाए।”<sup>2</sup> इसका एक विशेष कारण था। इंग्लैण्ड तथा पश्चिमी योरोपीय देशों में, उत्पादन को अधिकतम करने की दृष्टि से पूँजीवादी अर्थव्यवस्था की कार्यक्षमता में लोगों का भारी विश्वास था। वहाँ तो समस्या केवल यह थी कि वितरण में सुधार किया जाए और लोगों के उन वर्गों की मदद के लिए आगे आया जाए जो कि आर्थिक दृष्टि से कमजोर हैं तथा जिनसे स्वयं ही अपनी आर्थिक स्थिति में सुधार की आशा नहीं की जा सकती है। इसके विपरीत, पूर्वी देशों में, कल्याणकारी राज्य की विचारधारा उत्पादन-वृद्धि के प्रश्न से धनिष्ठ रूप से सम्बन्धित है। बिना उत्पादन बढ़ाये गरीबी का अभिशाप नहीं मिटाया जा सकता। एक प्रकार से वितरण से उत्पादन अधिन महत्वपूर्ण है। जब तक कि वस्तुओं व सेवाओं के उत्पादन को ही अधिक-

2 T W Kent *op cit*, p 6 “It is important, however, to realise that this shift is not necessary from one class to another, from rich to the poor, from businessmen to the proletariat and peasants. The State may arrange the shift to be from healthy to the sick from the employed to the unemployed, from the young to the old, within the same social class”

*Ibid*, p 18. “The modern welfare state has been fashioned on the belief that production does not matter”

तम नहीं किया जायेगा तब तक वस्तुओं के श्रेष्ठतर वितरण के द्वारा आर्थिक कल्याण में वृद्धि करना कैसे सम्भव हो सकता है। इसीलिए, एक कल्याणकारी राज्य अनेक ऐसी कार्यवाहियाँ करता है जैसे कि गिन्चाई की व्यवस्था, अच्छे बीज व रासायनिक खाद की व्यवस्था, ऋण की सुविधाएँ, उत्पादित मान के विनियम की सुविधाएँ आदि। ये सभी कार्यवाहियाँ कृषि-उत्पादन में वृद्धि के लिए की जाती हैं। छोटे पैमाने के एवं जुटोर उद्योगों के विनाश में भी कल्याणकारी राज्य सत्रिय हवि लेता है और उनके लिए अनेक सुविधाओं की व्यवस्था करता है, जैसे कि सस्ती ऋण-सुविधाओं की व्यवस्था देश के अन्दर तथा बाहर अधिक अच्छे बाजार की व्यवस्था, उत्पादन की नई-नई विधियों को लागू करना आदि। यह बड़े पैमाने के उद्योगों की भी सहायता करता है और इस उद्देश्य के लिए यह मुख्यतः वित्तीय सहायता का समर्थन करता है और सामान्य रूप में उनके और विनाश के लिए अनुगुण परिस्थितियाँ उत्पन्न करता है। इससे भी बढ़कर, कल्याणकारी राज्य सामाजिक व आर्थिक उच्च सेवाओं की व्यवस्था करता है जिनके बिना आर्थिक विकास करना असम्भव होता है। ऐसी सेवाओं से हमारा आशय परिवहन संचार सेवाओं की व्यवस्था तथा शिक्षा एवं सार्वजनिक स्वास्थ्य की सुविधाओं आदि से है। भारत जैसे अल्पविकसित देश में, यह हो सकता है कि सरकार केवल उपयुक्त कार्यवाहियाँ करके ही अपने कार्य की इतिथी न समझे बल्कि वह औद्योगिक उद्योगों को प्रारम्भ एवं संचालित करने का कार्य भी अपने हाथ में ले, निजी उद्योगों से प्रतियोगिता करने के लिए नहीं अपितु उनके पूरक बनने के लिए।

एक पिछड़ी तथा अल्पविकसित अर्थव्यवस्था में कल्याणकारी राज्य की और भी अधिक आवश्यकता होती है। जहाँ कि लोग ग़रीब होते हैं और निर्धनता एवं बंटों का अम्बार लगा होता है। कल्याणकारी राज्य के उद्देश्यों को संक्षेप में इस प्रकार व्यक्त किया जाता है :—

- (१) उत्पादन बढ़ाना तथा दी हुई टेक्नोलॉजी सम्बन्धी दशाओं में उसे अधिकतम करना।
- (२) प्रचलित असमानताओं को दूर करना और उत्पादित आय का अपेक्षाकृत अधिक समान वितरण करना।
- (३) सभी नागरिकों को एक निम्नतम जीवन स्तर का आश्वासन देना।

### कल्याणकारी राज्य की समस्याएँ (Problems of a Welfare State)

इंग्लैण्ड तथा अन्य अनेकों देशों में, कल्याणकारी राज्य की स्थापना करने में कई महत्वपूर्ण समस्याएँ उत्पन्न हुई हैं। इनमें से कुछ समस्याएँ इन देशों में वर्तमान दशाओं की दृष्टि से असाधारण हैं और अन्य देशों में भी उनके उत्पन्न होने की आशा की जा सकती है।

#### (१) कराधान में वृद्धि (Increase in Taxation)

सबसे पहली समस्या करो में क्रमिक वृद्धि की है, दोनों ही प्रकार की वृद्धि, करो की मात्रा में भी और उनके क्षेत्र में भी। ऐसे देशों में चूँकि सामाजिक सेवाओं के लिये धन की आवश्यकता होती है और कराधान ही धन-प्राप्ति का एकमात्र स्रोत होता है, अतः कराधान में वृद्धि अनिवार्य होती है। यहाँ हम इंग्लैण्ड का उदाहरण लेते हैं। इंग्लैण्ड में सरकार द्वारा किया जाने वाला प्रत्यक्ष कर-व्यय अब लगभग २०० करोड़ पाउण्ड है जबकि युद्ध से पूर्व के वर्षों में ३० करोड़ पाउण्ड ही था। ऐसा अनुमान लगाया जाता है कि यदि इस व्यय की लागत को ब्रिटिश जन-संख्या के सभी कार्य करने वाले सदस्यों के बीच समान रूप से बाँट दिया जाए तब प्रत्येक व्यक्ति को केवल सामाजिक सेवाओं के लिए लगाये जाने वाले करो के रूप में प्रतिवर्ष लगभग ८० पाउण्ड

देने होंगे। परन्तु, चूँकि निम्न वर्गों में श्रमिकों की सामान्य आय कम होती है अतः उन्हें कर-मुक्त रखना होता है। परिणामस्वरूप, अन्य लोगों पर भार आनुपातिक रूप से अधिक हो जायेगा। ब्रिटेन में, एक सामान्य कुशल श्रमिक १ पौण्ड में ७ सि० ६ पै० कर के रूप में अदा करता है जो कि उसकी कमाई के अन्तिम खण्ड पर लगभग ३८% बैठता है। ब्रिटिश मध्यम वर्गों के लिए, कर अभी भी अधिक तीव्र है। उदाहरण के लिए, २००० पौण्ड से अधिक की वार्षिक कमाई पर ५० प्रतिशत कर के रूप में दे देना होता है (अर्थात् प्रत्येक पौण्ड में १० सि०)। आय की वृद्धि के साथ ही साथ, कर बढ़ता है और बढ़ कर एक पौण्ड में १६ सि० ६ पै० तक हो जाता है। इसका मतलब यह होगा कि व्यक्ति की कमाई के प्रत्येक अतिरिक्त १ पौण्ड का मूल्य उसके लिए केवल ६ पैस हो होगा। इस प्रकार, कल्याणकारी राज्य की स्थापना के कारण कर-भार में वृद्धि करनी आवश्यक हो जाती है। अल्पविकसित देशों में, चूँकि लोगों की करदेय क्षमता कम होती है और लोग कराधान वृद्धि का काफी विरोध करते हैं, अतः कराधान की वृद्धि एक समस्या बन जाती है।

## (२) उत्पादन की समस्या (The Problem of Production):

दूसरी समस्या, वस्तुतः जो प्रथम की ही उपज है, उत्पादन से ही सम्बन्ध रखती है। फौंड ने चानू उत्पादन पर पड़ने वाले तात्कालिक प्रभावों और उन अन्तिम प्रभावों में भेद किया है जो बर्खाशियों में आर्थिक प्रगति पर पड़ते हैं।

कल्याणकारी योजनाओं के चानू उत्पादन पर पड़ने वाले तात्कालिक प्रभाव (immediate effects) दो कारणों से प्रतिफल रहने की आशा की जा सकती है। सर्वप्रथम, राज्य द्वारा प्रदान की जाने वाली सामाजिक सेवाएँ व्यक्ति को जीवन के एक न्यूनतम स्तर के विषय में आश्वस्त करती हैं और उसकी उन कठिन परिस्थितियों को टाल देती हैं जिनके कारण कुछ लोग काम करने को प्रेरित हो सकते थे। उदाहरण के लिए, निम्नतम श्रेणी के श्रमिक जो कि बेरोजगार हो गये होते हैं, यह हो सकता है उस समय तक काम करना पसन्द न करें जब तक कि उन्हें सरकार से कुछ सहायता मिलती है। इसी प्रकार वृद्धावस्था पेंशन कुछ बूढ़े लोगों को रिटायर होने के लिए प्रेरित कर सकती है, इसके बावजूद भी कि वे काम करने के पूर्णतया योग्य हो अथवा यदि ऐसी पेंशन न मिलती तो वे अवश्य काम करते। बीमारी-भरते लोगों को इस बात के लिए प्रेरित कर सकते हैं कि वे लोग बीमारी का बहाना बनाकर अपनी नोकरी से दूर रहे। सरकार द्वारा प्रदान की जाने वाली सामाजिक सेवाओं के सम्बन्धी चाहे कितनी ही दृढ़ता एवं प्रशासन में सावधानी बरते जाएँ, उनके सम्भावित दुर्गयोगों की पूर्णतया रोक-सक्ता सम्भव नहीं है। परिणाम-स्वरूप, चानू उत्पादन पर उसका निश्चय ही प्रतिकूल प्रभाव होगा।

दूसरे, पिछले गद्यांश में कराधान-वृद्धि का जो उल्लेख किया गया है, उसका भी उत्पादन पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा। आय-कर की दरों में वृद्धि से व्यावसायिक तथा मध्यम वर्ग के लोगों में अधिक धन कमाने की प्रेरणा काफी कम हो जाती है। अतिरिक्त धार्य करने अथवा अधिक उत्तरदायित्वपूर्ण पदों पर कार्य करने का पुरस्कार आय-कर के कारण अथवा तीन चौथाई या उससे भी अधिक तक कम हो सकता है। इस स्थिति में, यह सम्भव है कि व्यक्ति अधिक एवं कठिन काम करने को अथवा भारी उत्तरदायित्वों का बोझ उठाने को तैयार न हो।

इन दोनों ही प्रवृत्तियों से चानू उत्पादन में घमी होती है जिसके फलस्वरूप सम्पूर्ण रूप में देश का जीवन-स्तर भी नीचा होता है। परन्तु उत्पादन की हानि का अनुमान लगाना तथा कल्याणकारी सेवाओं के लाभों से उसकी तुलना करना बड़ा कठिन है। पर इस सबके बावजूद

ब्रिटिश अनुभव तो यही बतलाता है कि सामाजिक सेवाओं के विस्तार से उत्पादन कुछ न कुछ वृद्धि ही हुई है। किन्तु इस बात से इन्कार नहीं किया जा सकता कि प्रति व्यक्ति उत्पादन में वृद्धि का कारण यह भी है कि कल्याणकारी सेवाओं की व्यवस्था के कारण लोगों ने शारीरिक एवं मानसिक दृष्टि से उन्नति की है।

यदि इस बात को भी सत्य मान लिया जाय कि सामाजिक सेवाओं के विस्तार का चालू उत्पादन पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है, तो भी यदि दीर्घकालीन औद्योगिक प्रगति के आधार पर कल्याणकारी राज्य की स्थापना की जाए तो वह हर प्रकार से अनुकूल ही रहती है। सामाजिक सेवाएँ धन, धन: एवं निश्चित रूप से (चिकित्सा सुविधाओं के माध्यम से श्रमिक वर्ग के सामान्य स्वास्थ्य में सुधार करती है) ऐसे योग्य तथा अधिक जानकारी श्रमिक उत्पन्न करती हैं जो आधुनिक कारखानों की जटिल परिस्थितियों में काम करने के लिए अधिक मुमकिन तथा तैयार होते हैं, पूर्णतया प्रशिक्षित ऐसे मनुष्य प्रदान करती है जैसे कि वैज्ञानिक तनीशियन, लेक्ताकार, तथा मैनेजर आदि, और इन सबसे बढ़कर ये सेवाएँ रोजगार तथा अपने उत्तरदायित्वों के प्रति श्रमिक के दृष्टिकोणों में मौलिक मनोवैज्ञानिक परिवर्तन करती है। सामाजिक सुरक्षा की योजनाएँ (social security schemes) श्रमिकों में सुरक्षा की भावना उत्पन्न करती है जिससे उनकी औद्योगिक कार्य-कुशलता में वृद्धि होती है और मालिकों की समस्याओं को भी वे अधिक अच्छी प्रकार समझने लगते हैं। इन सब बातों में यह स्पष्ट होता है कि दीर्घकाल में सामाजिक सेवाओं का प्रत्यक्ष परिणाम यह होता है कि औद्योगिक उत्पादन में वृद्धि होती है।

इस निष्कर्ष की पुष्टि हम तथ्य में भी होती है कि काम करने तथा बचत करने की इच्छा तथा क्षमता पर वरों के प्रतिकूल प्रभाव केवल अस्थायी ही होते हैं। सामाजिक सेवाओं के कारण लोगों की आय में जो वृद्धि होगी और उनके कल्याण उनके आर्थिक स्थिति में जो सुधार होगा उससे उनकी सामर्थ्य भाँग में वृद्धि होगी। अतः इससे उत्पादन वृद्धि का क्षेत्र भी बढ़ेगा। इस संदर्भ में आवश्यकता इस बात की होती है कि बिजली, परिवहन व संचार सेवाओं तथा अन्य मूलभूत सेवाओं की व्यवस्था करने में सरकारी विनियोग पर जोर दिया जाए। सभी प्रश्नों का विचार है कि तीव्र आर्थिक विकास के लिए सरकारी निवेश न केवल वाञ्छनीय है अपितु पूर्ण तथा आवश्यक है। इस प्रकार सामाजिक सेवाओं की लागत प्रति के लिए कराधान में वृद्धि करने के जो भी अप्रेरणात्मक प्रभाव होंगे उनकी क्षतिपूर्ति उत्पादन पर, विनियोग से दीर्घकाल में, पड़ने वाले सामाजिक सेवाओं के अनुकूल प्रभावों से ही जायेगी।

### (३) स्फीति का खतरा (The Danger of Inflation)

कल्याणकारी राज्य की स्थापना से देश में स्फीति सम्बन्धी परिस्थितियाँ उत्पन्न हो सकती हैं। श्रमिकों तथा कम आय वाले वर्गों को जो सामाजिक सेवाएँ सबद अदायगिरी उपलब्ध करायी जाती हैं उससे स्वभावतः ही लोगों के हाथों में त्रय दान्ति की मात्रा बढ़ जाती है। इससे वस्तुओं व सेवाओं की माँग में वृद्धि होती है। परन्तु माँग को इस वृद्धि से उस समय कोई स्फीति सम्बन्धी दबाव उत्पन्न नहीं होगा, यदि वस्तुओं के संभरण में भी वंशों की समवर्ती वृद्धि हो जाए। किन्तु कुछ लेखकों का यह विचार है कि वस्तुओं के संभरण (supply) में वास्तव में कमी हो जाती है। ऐसा इसलिए होता है क्योंकि करो की ऊँची दरों से धनी वर्ग के लोगों की बचतों का स्तर नीचा हो जाता है। इसके परिणामस्वरूप निवेश कम हो जाता है और उत्पादन भी घटने लगता है। इसके साथ ही, निम्न आय वाले वर्गों की बचतों में जो वृद्धि होती है। वह उपयुक्त कमी की पूर्ति करने के लिए पर्याप्त नहीं होती। यह विश्लेषण औद्योगिक अर्थव्यवस्था पर तो

लागू होती ही है। अल्पविकसित देशों पर भी यह उतना ही लागू होता है। भारत जैसे देश में जहाँ कि कृषि ही मुख्य उद्योग है, बढती हुई द्रव्य माँग की पूर्ति के लिए तथा कीमती की वृद्धि को रोकने के लिए कृषि उत्पादन में वृद्धि करना औद्योगिक उत्पादन की वृद्धि से भी कठिन है। इस प्रकार, एक ओर तो माँगें बढने के कारण और दूसरी ओर सभरण में कमी होने के कारण स्फीति की सम्भावनाएँ उत्पन्न हो जाती हैं। यदि स्फीति उत्पन्न हो जाती है तो कल्याण सेवाओं के लाभों का प्रभाव भी घटने लगता है क्योंकि स्फीति आर्थिक जीवन को अस्त-व्यस्त कर देती है। यह द्रव्य की क्रय शक्ति को कम कर देती है जिसके परिणामस्वरूप, सरकार द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवाएँ तथा नगद अदायगीयों बेकार सिद्ध होती हैं। व्यावहारिक दृष्टि से स्फीति उस उद्देश्यो की ही समाप्त कर देती हैं जिनके लिए एक कल्याणकारी राज्य की स्थापना जाती है और यह नियन्त्रण तथा नियोजन की उन आर्थिक व्यवस्थाओं पर भारी दबाव डालती है जो कि कल्याणकारी राज्य में कार्यान्वित की जाती है। अतः निष्कर्ष के रूप में यह कहा जा सकता है कि कल्याणकारी राज्य की स्थापना का कार्य खर्च-खर्च होना चाहिए और जब स्फीति सम्बन्धी दबाव प्रकट होने लगे, स्फीति विरोधी कार्यवाहियाँ करने के सम्बन्ध में सरकार को मावधान एवं तत्पर रहना चाहिए।

किन्तु इसके बावजूद भी हमें स्फीति के भय से घबराना नहीं चाहिये। स्फीतिजनक स्थिति केवल तभी उत्पन्न हो सकती है जबकि वस्तुओं के सभरण में मुक्तबले उनकी माँग अधिक हो जाए। और माँग अधिक होने की सम्भावना इसलिए नहीं है क्योंकि मुद्रा की कोई अचानक एक-दम बाढ़ मोड़े ही आयेंगी। फिर, यह विदवास करने का भी कोई कारण नहीं है कि वचत तथा निवेश में कमी होने के कारण वस्तुओं का सभरण भी कम हो जायेगा। यदि निजी वचतें तथा निवेश कम भी हो जायेंगे तो सरकार स्वयं अपने पूँजी निर्माण में वृद्धि करके उसकी कमी पूरी कर सकती है। इसके अतिरिक्त, कीमती की क्रमिक वृद्धि आर्थिक विकास का एक महत्वपूर्ण तरंग बन सकती है। अतः इस तर्क को स्वीकार करने का कोई कारण नहीं है कि कल्याणकारी राज्य की स्थापना से स्वयंसेव स्फीतिजनक परिस्थितियाँ उत्पन्न हो जाती हैं। तथापि यह बात अवश्य महत्वपूर्ण है कि कल्याणकारी सेवाओं का विस्तार धीरे-धीरे होना चाहिए जिससे कि उससे कोई अनावश्यक एवं अमूल्य परिस्थितियाँ उत्पन्न न हों।

#### (४) स्वतन्त्रता की कटौती तथा नियन्त्रणों का खतरा (The Danger of Controls and Curtailment of Freedom)

यह पहले ही बताया जा चुका है कि कल्याणकारी राज्य में किसी न किसी प्रकार का आर्थिक नियोजन अवश्य करना पड़ता है और आर्थिक नियोजन से विभिन्न प्रकार के नियन्त्रण अनिवार्य रूप से सम्बद्ध होते हैं। कीमती पर और इसी प्रकार उत्पादन तथा वितरण पर भी नियन्त्रण लगाने होते हैं। राष्ट्रीय तथा अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार भी स्वभावतः ही नियन्त्रण तथा नियमन के अधीन आ जाते हैं। थमिंको, मालिकों तथा अन्य वर्ग के लोगों पर भी अनेक प्रकार से नियन्त्रण लगाने होते हैं जैसे कि धन्यो के चुनाव के सम्बन्ध में तथा निवेश की गतिशीलता आदि के सम्बन्ध में। ये नियन्त्रण प्रत्यक्ष रूप से लगाये जायेंगे या अप्रत्यक्ष रूप से, यह सरकार की प्रकृति पर निर्भर होता है। सत्तावादी राज्य में, प्रत्यक्ष नियन्त्रण लगाये जाते हैं किन्तु लोकतन्त्रीय नियोजन में नियन्त्रण परोक्ष रूप में लगाये जाते हैं। कोई भी स्थिति कमो न हो, कल्याणकारी राज्य की स्थापना से सरकार द्वारा कुछ न कुछ हस्तक्षेप करना आवश्यक हो जाता है जिसके परिणाम-स्वरूप आर्थिक स्वतन्त्रता में भी कुछ कमी अवश्य होती है। परन्तु मुख्य प्रश्न यह है कि उन मामलों को देखते हुए जो कि एक कल्याणकारी राज्य सम्पूर्ण समाज की प्रदान करता है क्या व्यक्तिगत स्वाधीनता में कुछ कटौती करना न्यायोचित नहीं है? कल्याणकारी राज्य अपने प्रत्येक नागरिक

को न्यूनतम निर्वाह-स्तर की गारण्टी देने का प्रयत्न करता है, यह असंख्य लोगों को निर्धनता, बेरोजगारी, बीमारी, दुर्घटना तथा वृद्धान्धता के शकटों से मुक्त करता है और अनेक ऐसी आवश्यक सेवाएँ प्रदान करता है जैसे कि निःशुल्क शिक्षा, निःशुल्क चिकित्सा, सस्ता आवास आदि आदि। जब ऐसा करना है तब कल्याणकारी राज्य कुछ मात्रा में व्यक्तिगत प्रेरणा तथा स्वतन्त्रता में अवश्य कटौती करता है। परन्तु अधिकांश लोगों का सही मत है कि कल्याणकारी राज्य की स्थापना के लिए यह कीमत अधिक नहीं है।

### कुछ जुने हुए संदर्भ ग्रन्थ

|   |                          |                                |
|---|--------------------------|--------------------------------|
| 1 | T W Kent                 | The Welfare State (a pamphlet) |
| 2 | D L Hobman               | The Welfare State              |
| 3 | Five Year Plan           | Reports                        |
| 4 | India (Reference Annual) | Latest Edition                 |

### UNIVERSITY QUESTIONS

- 1 कल्याणकारी राज्य से क्या आशय है ? उसके प्रमुख लक्षण बताइए। कल्याणकारी राज्य के मूलभूत उद्योगों का वर्णन कीजिए।  
What is meant by a Welfare State ? Explain its main characteristics Describe the basic aims of a Welfare State
- 2 कल्याणकारी राज्य की प्रमुख समस्याओं का वर्णन कीजिए।  
Describe the main problems of a Welfare State
- 3 कल्याणकारी राज्य के विकास की विवेचना कीजिए। क्या आपकी दृष्टि में भारत एक कल्याणकारी राज्य है ?  
Discuss the evolution of the Welfare State Do you think that India is a Welfare State ?

## एकाधिकार का नियन्त्रण एवं नियमन (Control and Regulation of Monopoly)

### प्रारम्भिक—एकाधिकार से आशय (Meaning of Monopoly)

परम्परागत दृष्टि से, एकाधिकार से आशय बाजार की उस स्थिति से होता है जहाँ कि केवल एक विक्रेता होता है और जिसे वस्तु संभरण (supply) पर किसी न किसी प्रकार का नियन्त्रण प्राप्त होता है। एकाधिकार जब किसी उद्योग में होता है तो फिर उस उद्योग में अन्य लोगों का प्रवेश प्रतिबन्धित हो जाता है। कानूनी शब्दों में, एकाधिकार उस एजेंसी को कहते हैं जिसका कि किसी वस्तु के संभरण पर काफी नियन्त्रण होता है और इसलिए जो उस वस्तु की कीमत को प्रभावित करने की स्थिति में होती है।

### एकाधिकार की विद्यमानता के चिह्न (Indications of the Presence of Monopoly) :

जहाँ तक वास्तविकता का प्रश्न है, असल में न तो पूर्णतया एकाधिकार की ही स्थिति विद्यमान होती है और न पूर्ण प्रतियोगिता की ही। इसके अतिरिक्त, व्यवहार में एकाधिकारी शक्ति के अस्तित्व की मात्रा भिन्न-भिन्न होती है और इस भिन्नता का विचारण लगभग पूर्ण प्रतियोगिता की स्थिति से एकाधिकार की स्थिति की ओर की होने वाले विचलन की मात्रा पर निर्भर होता है। विभिन्न उद्योगों के बीच कोई ऐसी सीमा-रेखा खींचना बड़ा कठिन है कि ये उद्योग एकाधिकारी हैं या नहीं। परन्तु फिर भी, कुछ ऐसे चिह्न अवश्य हैं जो बिना किसी भूल के व्यक्ति को इस बात के संकेत दे सकते हैं कि किसी उद्योग में एकाधिकारी शक्ति विद्यमान है या नहीं।

एक प्रतिस्पर्धी बाजार (competitive market) में, उदाहरण के लिए, किसी वस्तु की माँग और उसके संभरण में होने वाले प्रत्येक परिवर्तन के साथ ही उस वस्तु की कीमत भी बदलती रहती है। इस प्रकार, बाजार जितना अधिक प्रतिस्पर्धी होता है बाजार दशाओं से कीमत उतनी ही अधिक प्रभावित होती है; और अत्यधिक संगठित प्रतिस्पर्धी बाजारों में, जैसे कि सुसंगठित वस्तु या प्रतिभूति बाजारों में, यह कोई असाधारण बात नहीं है कि मूल्यनिर्णय (price quotations) में छोटे सा छोटे परिवर्तन होने पर भी लगभग स्थायी रूप से कीमतों में परिवर्तन होते हैं। किन्तु एकाधिकारी (monopolist) अपनी वस्तु की चाहे कितनी ही कीमत निर्धारित कर सकता है और उपभोक्ताओं को अपनी सखी उस कीमत में ही फिट करनी होती है। इस प्रकार, एक प्रतियोगी

उत्पादक के लिये जहाँ यह सम्भव होता है कि वह अपनी वस्तु की कीमत पर किसी भी प्रकार का नियन्त्रण करे, वहाँ एकाधिकारी उत्पादक को यह विशेषाधिकार प्राप्त होता है। कीमत पर नियन्त्रण की मात्रा जितनी अधिक होती है, एकाधिकार भी उतना ही अधिक पूर्ण होता है। इस प्रकार, एकाधिकार के अस्तित्व को सबसे पहला चिह्न किसी उद्योग की वस्तु की स्थिर कीमत तथा उसके उत्पादन के उन्नत-चढ़ावों में प्रवृत्ति होता है।

संभावित एकाधिकारी शक्ति का दूसरा चिह्न किसी एक ही फर्म या केवल थोड़ी सी ही फर्मों के हाथों में वस्तु की कुल उपज के एक बड़े अनुपात का केन्द्रीयकरण है। बड़ी संख्या में फर्मों की उपस्थिति के बावजूद, यदि उनमें से अनेकों का संचालन तथा स्वामित्व थोड़े से भाविकों के हाथों में है तो एकाधिकार के अस्तित्व के विषय में सन्देह भी उत्पन्न हो सकता है।

यद्यपि कीमत की असामान्य स्थिरता और उत्पादन का बड़ी मात्रा में केन्द्रीयकरण सम्भावित एकाधिकार के ही चिह्न हैं किन्तु कुछ बातें ऐसी भी हैं जो एकाधिकार के अस्तित्व के सम्बन्ध में सन्देह उत्पन्न करती हैं। ये बातें हैं अनेकों तथा व्यक्ति स्वतन्त्र एवं प्रतियोगी फर्मों द्वारा किसी ठेके पर एक समान बोली लगाना, एक ही वस्तु अथवा सेवा के लिये विभिन्न ग्राहकों से निम्न-निम्न कीमतें लेना, बाजार को ऐसे क्षेत्रों में बाँट लेना जो पृथक्-पृथक् उत्पादकों के लिए नियत हो तथा व्यापार मथा का अस्तित्व आदि।

### एकाधिकार की उत्पत्ति (The Growth of Monopoly)

एकाधिकार शक्ति की उत्पत्ति की व्याख्या करने समय हमें निम्नलिखित दो महत्वपूर्ण पहलुओं पर ध्यान देना होगा —

(क) कोई फर्म किस प्रकार एकाधिकारी शक्ति का रूप ले लेती है? और

(ख) वह अपनी उन शक्ति को कैसे दीर्घकाल तक बनाये रखती है?

प्रारम्भ में हमें इस तथ्य की ओर भी ध्यान देना होगा कि कोई एकाधिकारी फर्म केवल उस समय तक ही बना रह सकती है जब तक कि वह अपने सम्भावित प्रतिस्पर्धियों एवं प्रतिस्पर्द्धियों के प्रवेश पर रोक लगाये रखने में समर्थ हो सके। यदि किसी एक फर्म को एकाधिकार के रूप में बने रहना है तो प्रतिस्पर्धियों के प्रवेश पर कुछ बाधाएँ तो लगानी ही होंगी। इस दृष्टि से, एकाधिकार पूर्ण प्रतिस्पर्द्धिता में मौलिक रूप में निम्न है जहाँ कि किसी भी फर्म के प्रवेश पर कोई बाधा नहीं होती। नीचे कुछ महत्वपूर्ण तत्त्व दिने गये हैं जो कि किसी उद्योग में एकाधिकारी शक्ति की उत्पत्ति तथा केन्द्रीयकरण को प्रेरित करने हैं —

(१) कच्चे माल के स्रोतों पर एकाधिकार का होना (monopoly on the sources of raw-material)—कभी-कभी किसी एक फर्म के लिए यह सम्भव हो जाता है कि वह ऐसे महत्वपूर्ण कच्चे माल के सम्पूर्ण अथवा जविकायः संचयन पर नियन्त्रण कर ले जो कि किसी व्यवसाय के लिये आवश्यक होता है। एकाधिकारी फर्म को उस समय प्रकृति द्वारा सुविधा उपलब्ध हो जाती है जबकि कच्चे माल के वे पदार्थ अथवा मानव के एक ही स्रोत पर केन्द्रित होते हैं या एक ही क्षेत्र में पाये जाते हैं। दक्षिणी अफ्रीका का हीरा उद्योग इसका उदाहरण है। हीरों की अधिकांश खानें दक्षिणी अफ्रीका एक छोटे से क्षेत्र में ही केन्द्रित हैं इसी कारण से विषय ने हीरे को इन स्रोतों पर सख्तता से अधिकार कर लिया और मनाकर हीरे की पूर्ति करने



प्रोफेसर प्रेस्ट (Prof. Prest) ने कुछ ऐसी परिस्थितियों का उल्लेख किया है जिनमें कि परोक्ष करो के समर्थन में दिया गया प्रशासनिक तर्क बलशाली प्रतीत होता है।<sup>13</sup> उदाहरण के लिए, यह हो सकता है कि छोटे-छोटे और न्यूनतम उत्पादकों की एक बहुत बड़ी संख्या हो अथवा अधिकांश लोग अशिक्षित हो तथा हिसाब-किताब रखने में असमर्थ हो, अथवा यह भी हो सकता है कि अर्थव्यवस्था में अदल-बदल (batter) करने वाले तथा केवल निर्वहण मात्र करने वाले वर्ग अधिक महत्वपूर्ण एवं उल्लेखनीय हो। ये कारण विशेष रूप से कम विकसित देशों में पाये जाते हैं और इन देशों में परोक्ष कराधान के प्रबल प्रभाव के लिए भी ये ही उत्तरदायी हैं।

निष्कर्ष (Conclusion) .

निष्कर्ष रूप में यह कहा जा सकता है कि प्रत्यक्ष तथा परोक्ष करो के बीच प्रशासन (administration) के आधार पर की जाने वाली ऐसी तुलना, कि परोक्ष कर प्रत्यक्ष करो में श्रेष्ठ है, दोषपूर्ण है।

(III) वितरणात्मक दृष्टिकोण (Distribution point of view) .

प्रत्यक्ष तथा परोक्ष करो के वितरणात्मक पहलुओं (distributional aspects) के आधार पर भी इन दोनों की तुलना की जा सकती है। यह कहा जाता या कि पूँजीवादी व्यवस्था में आय की असमानता को कम करने के लिए प्रत्यक्ष कर विशेष रूप से उपयुक्त थे। अतः प्रत्यक्ष करो को अधिक आरोही (very progressive) माना जाता था। साथ ही, परोक्ष कर चूँकि सभी आमदनियों पर पड़ते हैं, अतः उनको सामान्यतः अवरोही अथवा प्रतिगामी (regressive) माना जाता है।

तथापि, जहाँ तक प्रत्यक्ष एवं परोक्ष करो के वितरणात्मक प्रभावों का सम्बन्ध है, यदि इन का सूक्ष्म अध्ययन किया जाय तो ज्ञात होगा कि दोनों ही प्रकार के कर एक से ही सिद्धान्तों से प्रशासित होते हैं तथा वे आधार रूप में एक दूसरे से भिन्न नहीं हैं। यह भी कहा जाता है कि आय के पुनर्वितरण की ऐसी कोई भी योजना, जिसे कि वाञ्छनीय समझा जाय, दोनों में से किसी भी प्रकार के कराधान द्वारा पूरी की जा सकती है। हाँ यह अवश्य है कि दोनों प्रकार के करो द्वारा ऐसा पुनर्वितरण करने की प्रक्रिया (process) भिन्न होगी। प्रत्यक्ष करो की स्थिति में आय का समायोजन (adjustment) भूजक बाजार (factor market) द्वारा होता है, क्योंकि व्यक्ति की आय की मात्रा तथा अदा किये जाने वाले कर की मात्रा के बीच एक व्यवस्थित सम्बन्ध पाया जाता है। परोक्ष करो की स्थिति में, आय के समायोजन की प्रक्रिया वस्तु बाजार (commodity market) द्वारा सम्पन्न होती है। इस आधार पर यह कहना कठिन है कि प्रत्यक्ष कर आरोही होते हैं और परोक्ष कर अवरोही। वास्तविकता यह है कि यदि एक प्रत्यक्ष कर भी उपभोक्ता पर पड़ता है तो वह अवरोही (regressive) रहतायेगा। इसी प्रकार, वितरितता की वस्तुओं पर लगाया जाने वाला परोक्ष कर उत्पादकों के साधनों का अन्तरण (shifting) उत्पादन के उन क्षेत्रों की ओर को कर सकता है जो कि सामान्य जनता की माँग को पूरा करते हैं। इस स्थिति में, एक परोक्ष कर भी उतना ही आरोही (Progressive) हो सकता है जितना कि एक प्रत्यक्ष कर।

करो का परस्पर पूरक होना—डि मार्को के विचार (Complementarity—De Marco's Views)

दोनों ही प्रकार के करों का किस प्रकार उपयोग किया जा सकता है यह बात विशिष्ट परिस्थितियों में उस कर की उपयुक्तता (suitability) तथा क्षमता पर निर्भर है। कुछ परिस्थितियों में, प्रत्यक्ष करो के मुकाबले परोक्ष कर लगाना अधिक अच्छा हो सकता है। उदाहरण के लिए, एक सीमा ऐसी आ सकती है कि उससे आगे प्रत्यक्ष कर लगाना उपयुक्त न हो, क्योंकि उस स्थिति में कर को करदाता की अपेक्षाकृत अधिक प्रतिरोध का सामना करना होगा। ऐसे मामलों में स्पष्टतः परोक्ष करो को धीरे धीरे क्रमवर्धन (fine graduation) में नहीं लाया जा सकता, अतः ये कर सरल आरोही पद्धति का निर्माण नहीं करते। इसी प्रकार, साधनों के बँटवारे के मामले में भी, एक

परन्तु चूँकि बाजार में एक से अधिक फर्मों को खपाने की क्षमता नहीं होती अतः केवल सबसे बड़ी तथा सबसे अधिक कुशल फर्म को छोड़कर अन्य सभी फर्मों को वह उद्योग छोड़ना होता है। यहाँ यह उल्लेख करना भी सामयिक होगा कि उत्पादन के कुछ क्षेत्रों में बड़े पैमाने की व्यवस्थाओं की विद्यमानता के कारण बड़े पैमाने पर ही उत्पादन होता है और इससे एक फर्म के एकाधिकरण की उत्पत्ति संभव हो सकती है। या तो अनुकूलतम फर्म ही इतनी बड़ी हो अपना बाजार ही इतना छोटा हो कि उक्त परिस्थितियों के अन्तर्गत केवल एक ही फर्म ही केवल काम कर सके।

(६) एक ही कम्पनी द्वारा उत्पादन की गुप्त प्रक्रिया पर नियन्त्रण होने पर (contract compact process of a single Co.)—एकाधिकारी फर्म तब भी उत्पन्न हो जाती है जबकि किसी एक ही कम्पनी द्वारा उत्पादन की किसी गुप्त प्रक्रिया पर नियन्त्रण कर लिया जाता है। किसी महत्वपूर्ण वस्तु का उत्पादन किसी ऐसी प्रक्रिया द्वारा किया जा सकता है जिसका ज्ञान केवल किसी फर्म या किसी व्यक्ति को ही हो। किसी कम्पनी का भाग्यशाली मालिक बड़ी मात्रा में मनोपार्जन करने में समर्थ हो सकता है परन्तु ऐसे एकाधिकार अधिक सख्या में नहीं पाये जाते।

(७) संयुक्तीकरण द्वारा एकाधिकार (monopoly through combination)—संयुक्तीकरण के फलस्वरूप भी एकाधिकारों का जन्म होता है। यह हो सकता है कि किसी उद्योग की बहुत सी प्रतियोगी फर्में वस्तुओं की कीमतों तथा उपज के सम्बन्ध में प्रतिपोगिता समाप्त करने और बाजार का विभाजन करने के सम्बन्ध में परस्पर कोई ऐच्छिक समझौता कर लें। इस स्थिति में, या तो यह हो सकता है कि उनमें से सभी फर्में अपना पृथक् अस्तित्व समाप्त कर दें और एक ट्रस्ट (trust) के रूप में संगठित हो जाएँ, अथवा यह कि वे पूर्ववत् अपना पृथक् अस्तित्व बनाये रहें, जिसके उदाहरण हैं ध्यापार संघ, पूल (pool), तथा उत्पादक संघ आदि। उत्पादन तथा बिक्री में एकाधिकार या तो प्रतियोगी फर्मों के ऐच्छिक एकीकरण द्वारा हो सकता है अथवा अनिवार्य एकीकरण द्वारा भी। दूसरे प्रकार का एकीकरण तब होता है जबकि कोई शक्तिशाली कम्पनी अपने कम शक्तिशाली प्रतियोगियों को इस बात के लिए बाध्य करती है कि वे अपने हित उसे बेच दें और उद्योग से बाहर हो जाएँ अथवा पहली कम्पनी में अपना विलय कर लें। अनेक मामलों में, शक्तिशाली फर्म, अपने विज्ञान वित्तीय साधनों के बल पर घातक प्रतियोगिता (cut-throat competition) का सहारा ले सकती है और प्रतियोगी फर्मों को उद्योग से बाहर निकाल सकती है अथवा उन्हें अपने साथ विलय के लिए बाध्य कर सकती है।

प्रश्न यह है कि ऊपर जिन विभिन्न प्रकार के एकाधिकारों का वर्णन किया गया है, उनमें से किसमें अपने को स्थिर रखने की स्वाभाविक प्रवृत्ति पाई जाती है? कच्चे माल के स्वामित्व पर अपना उत्पादन की किसी गुप्त प्रक्रिया (secret process) के अधिकार पर आधारित एकाधिकार अधिक समय तक जारी नहीं रह सकते। जिस क्षण नौ कच्चे माल के अन्य स्रोतों की खोज कर ली जाती है अथवा किसी वस्तु के निर्माण की गुप्त प्रक्रिया या कोई वैकल्पिक प्रक्रिया का आविष्कार कर लिया जाता है, तभी ऐसे एकाधिकार भंग हो जाते हैं। बड़े पैमाने की व्यवस्था वाली बड़ी फर्म के अस्तित्व से अथवा एक से अधिक फर्मों को खपाने की बाजार की असमर्थता से नौ स्थायी एकाधिकार का निर्माण नहीं होता क्योंकि यह सम्भव हो सकता है कि कोई प्रतिद्वन्दी (rival) किसी न किसी चरण में, बाजार में प्रवेश कर जाए, विशेष रूप से तब जबकि बाजार का विस्तार होता है। कानूनी एवं संस्थागत प्रकृति के एकाधिकार भी अधिक लम्बे नहीं चलते क्योंकि पेटेन्ट, कॉपीराइट या ट्रेड मार्क, जिन पर निवे आधारित होते हैं, कुछ निश्चित वर्षों के बाद समाप्त हो जाते हैं। एकीकरण या विलय आदि के द्वारा बनने वाले ऐच्छिक एकाधिकार भी या तो उस समय समाप्त हो जाते हैं जबकि उनमें भाग लेने वाली कुछ फर्में स्वतन्त्र हो जाती

का एकाधिकार प्राप्त कर लिया। इस उदाहरण में, एकाधिकारी शक्ति अपने सभी प्रतियोगियों को इच्छानुसार बाहर रखने में समर्थ हुई।<sup>1</sup>

(२) सार्वजनिक हित का होना (emergency of public interest)—एकाधिकारी की उत्पत्ति का एक अत्यन्त महत्वपूर्ण कारण सार्वजनिक हित (public interest) है। ऐसे एकाधिकारी को जनोपयोगी एकाधिकार कहा जाता है। बिजली, टेलीफोन तथा रेलवे परिवहन आदि की स्थिति में यदि संभरण (supply) की व्यवस्था एक से अधिक कम्पनियों द्वारा की जाती है तो उससे भारी आर्थिक अपव्यय तथा असुविधा होती है और उपभोक्ताओं की ऊँची लागतें देनी पड़ती हैं। यह समाज के हित में होता है कि इन सेवाओं की व्यवस्था किसी एक ही कम्पनी द्वारा की जाए। अतः इन्हें सामाजिक एकाधिकार (social monopolies) कहा जाता है। इन्हें प्राकृतिक एकाधिकार भी कहा जा सकता है क्योंकि ये प्राकृतिक रूप से ही उभर आते हैं और इन क्षेत्रों में प्रवेश की एक संरक्षक बाधा होती है—अर्थात् सरकार सामान्यतः ऐसे एकाधिकारी को नई कम्पनियों का प्रवेश रोकने का विशेषाधिकार प्रदान करती है।

(३) राज्य द्वारा एकाधिकार (Govt. monopolies)—सरकारी एकाधिकार भी होते हैं जिनका संचालन स्वयं राज्य करता है। इसके सामान्य उदाहरण हैं—पोस्ट आफिस, सिक्के छालना और कागजी मुद्रा छापना आदि। ये वे सेवाएँ हैं जो अत्यावश्यक हैं और जिनका संचालन संभवतः निजी कम्पनियाँ नहीं कर सकती अथवा जो प्राइवेट पार्टियों को नहीं सौंपी जा सकती। किन्तु कुछ देशों में, सरकार ने मुख्यतः लाभोपाजन के उद्देश्य से कुछ वस्तुओं पर नियन्त्रण लगाया है। इसके उदाहरण हैं नमक अथवा तम्बाकू पर सरकारी एकाधिकार। ये एकाधिकार राजकीय एकाधिकार कहे जाते हैं और आजकल इनकी संख्या में वृद्धि हो रही है।

(४) कानून द्वारा संरक्षण होने पर एकाधिकार (monopolies as a result of legal backing)—कानून संरक्षण प्राप्त होने पर भी एकाधिकार उत्पन्न होते हैं तथा बराबर बने रहते हैं। ऐसे एकाधिकारी को कानूनी एकाधिकार कहा जाता है। पेटेंट व ट्रेडमार्क कानूनों के अन्तर्गत, प्रत्येक सरकार नये-नये लेख लिखने वालों, नई वस्तुओं की खोज करने वालों, नई-नई प्रक्रियाओं एवं विधियों का आविष्कार करने वालों के लिए पेटेंट, ट्रेडमार्क तथा कॉपीराइट आदि स्वीकार करती है। जब कोई फर्म किसी विशेष वस्तु के उत्पादन के लिये पेटेंट अधिकार प्राप्त करती है तो उसे उत्पादन में पूर्ण एकाधिकार प्राप्त हो जाता है और अन्य उत्पादक उस वस्तु के उत्पादन-कार्य से बाहर रहते हैं। इसमें प्रतिद्वन्द्वी उत्पादकों द्वारा नकल करने के विरुद्ध भी कानूनी संरक्षण प्रदान किया जाता है। कानूनी एकाधिकारों के दो विशिष्ट लक्षण उल्लेखनीय हैं। एक तो, यह कि पेटेंट अधिकार तथा ट्रेडमार्क आदि धारकों को सदा के लिए नहीं दे दिये जाते, अपितु केवल कुछ निश्चित वर्षों के लिए ही दिये जाते हैं। दूसरे, पेटेंट अधिकार और ट्रेडमार्क से, हो सकता है कि पूर्ण एकाधिकार उत्पन्न न हो, बल्कि एकाधिकारी शक्ति के विकास की प्रवृत्ति उत्पन्न हो।

(५) सम्पूर्ण माँग की पूर्ति के लिए एक ही फर्म की आवश्यकता होने पर (need of only one firm to serve the entire market)—कभी-कभी किसी फर्म को एकाधिकार तब भी प्राप्त हो जाता है जबकि किसी वस्तु के बाजार में सम्पूर्ण माँग केवल किसी एक ही फर्म द्वारा पूरी कर दी जाती है। प्रारम्भ में, यह हो सक्ता है कि किसी उद्योग में दो या दो से अधिक फर्म हो

1. The term "natural monopoly" has been used differently sometimes to refer the monopoly of natural resources, sometimes to refer to monopoly to resources of the inability of a market to accommodate more term"

नियन्त्रक कम्पनी : संघ के सम्बन्ध में उठाई गई आपत्तियों को दूर करने की दृष्टि से नियन्त्रक कम्पनी (Holding Company) का सुझाव दिया गया। नियन्त्रक कम्पनी एक ट्रस्ट के समान होती है जो कि अनेक सहायक उद्यमों पर नियन्त्रण करने के उद्देश्य से बनाई जाती है और यह उद्योगों के अधिकांश स्टॉक को अपने अधिकार में लेकर ऐसा करती है।

विलय - आजकल अधिकांश देशों में, विलय करने की पद्धति का प्रयोग एकाधिकारी शक्तियों वाली विशाल सुपर-निगम के निर्माण के लिए किया जाता है। विलय (marger) का अर्थ है अनेक प्रतियोगी फर्मों का एक इकाई के रूप में संगठित होना और पहली सभी इकाइयों का पूर्ण अस्तित्व समाप्त होना। प्रायः ऐसा होता है कि एक बड़ी कम्पनी छोटी-छोटी कम्पनियों को उस समय तक खरीदती रहती है जब तक कि वह एक सुपर कम्पनी न बन जाए।

उपयुक्त प्रकार के एकाधिकारी संगठनों के अतिरिक्त, जो कि औपचारिक तथा पूर्ण होते हैं, कुछ ढीले बिस्म के संगठन भी होते हैं। उदाहरण के लिए, प्रतियोगी फर्मों के बीच अनौपचारिक समझौते अथवा करार (Informal Agreement) हो जाते हैं जिन्हें कि "मर्जर करार" (Gentlemen's Agreements) भी कहा जाता है। इन करारों के अनुसार, मूल्यों की प्रतियोगिता तथा अन्य प्रकार की प्रतियोगिताओं को समाप्त कर दिया जाता है और परस्पर "जियो और जीने दो" की नीति अपनाई जाती है। जहाँ अनेक प्रभावशाली व्यक्ति अनेको स्वतन्त्र कम्पनियों के डायरेक्टर बने होते हैं वहाँ अन्तर्प्रभित निदेशालय (interlocking directorates) स्थापित हो जाते हैं। यद्यपि कम्पनियाँ परस्पर कोई औपचारिक करार या समझौता नहीं करती परन्तु समान डायरेक्टरों की विद्यमानता के कारण वे परस्पर सामान्य सझ एवं प्रभावपूर्ण सहयोग से काम लेते हैं। आजकल व्यापार संघ (Trade Association) बहुत अधिक लोकप्रिय हो रहा है। यह उद्योग की किसी भी शाखा में व्यवसायियों अथवा उद्यमकर्त्ताओं का एक संगठन होता है जिसके द्वारा वे अपनी स्वतन्त्रता को समाप्त किये बिना तथा प्रकट रूप से प्रतियोगिता को भी समाप्त किये बिना अपने सामान्य हितों की वृद्धि करते हैं। व्यापार संघ व्यापारिक ज्ञान के आदान-प्रदान को सुविधाजनक बनाता है, उद्योग के लाभार्थ अनुसन्धान करता है तथा विज्ञापन का राष्ट्रीय पैमाने पर अभियान चलाता है। संक्षेप में, सम्बन्धित उद्योग के हितों की रक्षा तथा उनमें वृद्धि करने के लिए यह सब कुछ करता है। इसका उपयोग ऐसी नीतियों निर्धारित करने के लिए किया जा सकता है जिससे कि घातक प्रतियोगिता की स्थिति उत्पन्न न हो। अन्त में, मूल्य-नेतृत्व (price leadership) जो कि किसी उद्योग की प्रमुख फर्म में निहित होता है, उसका भी उपयोग एक अधिकारी संगठन के निर्माण में किया जा सकता है। मूल्य नेता (Price Leadership) का याजार के एक बड़े भाग पर अधिकार होता है और उसके व्यापक वित्तीय साधन होते हैं। यदि यह चाहे तो, उद्योग की प्रतिद्वन्द्वी फर्मों को प्रतियोगिता से बाहर तथा समाप्त तक भी कर सकता है। परन्तु यह छोटी फर्मों को उस समय तक बनी रहने देता है जब तक कि वे नेता-फर्म की मूल्य-नीतियों का अनुसरण करती हैं। वास्तव में, बड़ी सख्या में छोटी-छोटी फर्मों की उपस्थिति मूल्य-नेता के लिए इसनिये अच्छी होती है क्योंकि इसके द्वारा वह अधिकारियों के सम्मुख प्रति-योगिता का एक वृत्तिम ढाँचा बनाये रखता है।

राष्ट्रीय संगठनों के अतिरिक्त, अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों के भी अनेक उदाहरण मिलते हैं। सन् १९३० की मन्दीकाल तथा युद्धोत्तरकाल में, सामाजिक महत्त्व के बच्चे मान तथा अन्य पदार्थों के उत्पादन एवं वितरण पर नियन्त्रण रखने के लिए अन्तर्राष्ट्रीय पूल करार (international pool agreements) किये गये। कभी-कभी अन्तर्राष्ट्रीय पूल करार राष्ट्रीय एकाधिकारों के

हैं अथवा तब जबकि बाजार में ऐसे नये तथा शक्तिशाली प्रतियोगियों का उदय हो जाता है जो कि एकाधिकार संघ में सम्मिलित होने से इन्कार कर देते हैं। सरकार के लिए भी यह सम्भव होता है कि कानूनी कार्यवाहियाँ करके एकाधिकारों को भंग कर दे। किन्तु एक प्रकार का एकाधिकार ऐसा अवश्य है जिसमें कि लम्बे समय तक जारी रहने की प्रवृत्ति पाई जाती है और सामाजिक एकाधिकार अथवा जनोपयोगी एकाधिकार (public utility monopoly)। न केवल जनोपयोगी फर्म ही सम्भावित प्रतियोगिता को दूर रखने का प्रयत्न करती है, बल्कि कार्य-कुशलता एवं मितव्ययता के नाम पर स्वयं समाज भी एकाधिकार का बने रहना पसन्द करती है। यह समाज के हित में ही होता है कि उद्योग का नियन्त्रण किसी एक ही फर्म द्वारा किया जाय।

### एकाधिकारी संयुक्तीकरण के रूप (Forms of Monopolistic Combination)

एकाधिकारों का संयुक्तीकरण अनेक प्रकार से हो सकता है कुछ संयुक्तीकरण (combinations) तो लिखित तथा औपचारिक (formal) समझौतों पर आधारित होते हैं जबकि कुछ अन्य अलिखित एवं अनौपचारिक समझौतों पर। कुछ समझौतों से तो राष्ट्रीय एकाधिकार उत्पन्न होते हैं किन्तु कुछ स्थितियों में, अन्तर्राष्ट्रीय एकाधिकार संयुक्तीकरण की भी उत्पत्ति हो सकती है।

एकाधिकारी संगठन का एक सबसे प्राचीन रूप है संघ (pool)। इसके अन्तर्गत अनेक स्वतन्त्र कम्पनियाँ परस्पर समझौता करती हैं जिसके अनुसार व्यवसाय को किसी पूर्वनिर्धारित तरीके से अपने बीच बाँट लेती हैं। संघ समझौता विभिन्न प्रकार का होता है : (क) प्रत्येक भाग लेने वाली फर्म के लिए एक भौगोलिक क्षेत्र नियत कर दिया जाता है और वह फर्म बिना किसी बाहरी फर्म के प्रवेश के उस क्षेत्र का उपयोग करती रहती है, (ख) उत्पादन करने के लिए कुल उपज का एक निश्चित कोटा प्रत्येक फर्म के लिए नियत कर दिया जाता है; और (ग) कभी-कभी ऐसा भी होता है कि संघ में सम्मिलित सभी फर्मों के लाभ एकत्र कर लिये जाते हैं और फिर एक स्वीकृत आधार पर वे सभी के बीच बाँट दिये जाते हैं। योरोप में, उत्पादक संघ (cartel) होते हैं जो कि अनेक बातों में संघ से मिलते हैं। संघ की तरह ही उत्पादन-संघ समझौते में भी बाजार का भौगोलिक विभाजन कर दिया जाता है, विभिन्न फर्मों के लिए उत्पादन का कोटा नियत कर दिया जाता है, कीमतें निर्धारित कर ली जाती हैं और पेटेन्ट का बँटवारा कर लिया जाता है आदि-आदि। सिंडीकेट (Syndicates) भी वैसे ही कार्य सम्पन्न करते हैं जैसे कि उत्पादक-संघ तथा पूल समझौते के अन्तर्गत सम्पन्न किये जाते हैं। इन समझौतों का सामान्य प्रभाव यह होता है कि प्रतियोगिता प्रसिद्धिबद्ध हो जाती है, उत्पादन सीमित हो जाता है और अपेक्षाकृत ऊँची कीमतें बनाये रखी जाती हैं। किन्तु संघ समझौते संगठन का एक कमजोर स्वरूप है क्योंकि वे कानूनी रूप से लागू नहीं किए जा सकते।

प्रन्यास (Trust)—संगठन की सबसे प्रसिद्ध किस्म है और विश्व भर में प्रचलित है, विशेष रूप से संयुक्त राज्य अमरीका में प्रन्यास। अनेक कम्पनियों को मिलाकर बनाया जाता है जिसके शेयरधारियों की बहुसंख्या अपने शेयर न्यासधारियों या प्रन्यासियों के एक बोर्ड को सौंप देते हैं। बदले में, उन्हें प्रन्यास प्रमाण-पत्र मिल जाते हैं जिनके द्वारा वे संघ के लाभों में एक हिस्से के अधिकारी बन जाते हैं। उद्योग का नियन्त्रण ऐसे व्यक्तियों के एक छोटे से वर्ग के हाथ में होता है जिनके विभिन्न निगमों की बहुसंख्या में शेयर होते हैं और जिनको इस सम्बन्ध में आवश्यक अधिकार प्राप्त होते हैं कि वे सभी कम्पनियों को एक इकाई के रूप में चला सकें। अमेरिका में, संगठन का यह रूप बहुत ही शक्तिशाली एवं निष्ठुर था और जनता इससे बहुत परेशान हो चुकी थी। ऐसे प्रन्यास अब वहाँ अवैध घोषित कर दिये गये हैं।

भाग जाता है और प्रतियोगी उद्योगों में बाज़रणीय मात्रा से अधिक भाग पहुँच जाता है। विभिन्न उद्योगों के बीच आर्थिक साधनों का यह गलत वितरण है और इससे राष्ट्र को सामूहिक हानि होती है।

(३) निवेशकर्ताओं का दुरुपयोग (abuse of investors)—एकाधिकारों की वृद्धि से आमतौर पर निवेशकर्ताओं का दुरुपयोग होता है। ऊँचे लाभों का आकर्षण एवं प्रलोभन दिखाकर तथा बाज़ार का स्थायी शोषण करके, एकाधिकारी संघों के संयोजक स्वतन्त्र व्यवसायियों तथा निवेशकर्ताओं को संघ में सम्मिलित होने की प्रेरणा दिया करते हैं। कुछ मामलों में, एकाधिकारी संघ बनाने की पहल आयोग की किसी ऊँची फर्म अर्थात् मूल्य नेता (price leader) द्वारा की जाती है। यद्यपि इन संघठनों एवं संघों को ऐच्छिक कहा जाता है, तथापि, छोटी-छोटी स्वतन्त्र व्यवसायिक इकाइयों को संघ में सम्मिलित करने के लिए अनेक उचित-अनुचित तरीक़े अपनाये जाते हैं और ग़ना-काट प्रतियोगिता अथवा घातक प्रतियोगिता करने आदि की भी धमकियाँ दी जाती हैं। एकाधिकारी इकाई के निर्माण की प्रक्रिया में जब मूल इकाइयों की परिमपत्तियों (assets) तथा देयताओं (liabilities) को लिया जाता है तो इन इकाइयों की सम्पत्ति का पूर्णीकरण उससे अधिक किया जाता है जितने मूल्य की वे वस्तुएँ होती हैं। संघों के निर्माता काफी मात्रा में दोहरा अपने लिये ले लेते हैं। अधिकांश मामलों में, जब एकाधिकारी संघठनों का निर्माण किया जाता है तो दोहराधारिया के हितों को हानि पहुँचाई जा सकती है।

(४) आविष्कारों को रोकते हैं (prevents inventions)—एकाधिकारों की एक महत्वपूर्ण आलोचना इसलिए की जाती है कि वे इस बात की कमी परवाह नहीं करते कि उत्पादन की नई-नई प्रक्रियाओं एवं नई-नई विधियों की खोज की जाय या नये-नये आविष्कार किये जाएँ। इसका कारण यह है कि उनके लाभ उत्पादन की निरन्तर प्रगति पर निर्भर नहीं होते। बल्कि यहाँ तक भी संभव हो सकता है कि उचित अथवा अनुचित साधनों से वे नये आविष्कारों पर नियन्त्रण तक लगाने का प्रयत्न करें, जिससे कि वे आविष्कार कोलड स्टोरेज में ही पड़े रहें और उद्योग की चानू स्थिति को अस्त-व्यस्त न करें। इस प्रकार, एकाधिकार नियोजित आर्थिक विकास के लिए एक बाधा के रूप में कार्य कर सकते हैं।

(५) आर्थिक पद्धति की अस्थिरता (instability of the economic system)—एकाधिकारों पर यह भी आरोप लगाया जाता है कि ये आर्थिक व्यवस्था में अस्थिरता उत्पन्न करते हैं। अन्धे व्यवसाय के दिनों में एकाधिकार सामान्यतः अपनी वस्तुओं की स्थिर कीमतें ही बताये रखते हैं। बमुकाले इनके वि उत्पादन बढ़ाये और प्रति इकाई लागत घटावें—और ऐसी नीतियाँ निश्चित रूप से व्यावसायिक विनाश तथा मन्दी उत्पन्न करती है। उपर, मन्दी काल में भी, एकाधिकारी फर्म अपनी उन्हीं कीमतों को बनाये रखना चाहती हैं, और कम कीमत पर अधिक बेचने की बजाए स्थिर कीमत पर कम बेचना चाहती हैं। इस नीति से धमिकों तथा उत्पादन के अन्य उपादानों में बेकारी फैलती है, उपभोक्ताओं की त्रय शक्ति कम हो जाती है जिसका सभी उद्योगों पर प्रभाव पड़ता है और मन्दी का एक आघोषाभी चक्र उत्पन्न हो जाता है। अनेक अर्थशास्त्रियों के अनुसार, चक्रीय मन्दी उस समय तक न तो समाप्त ही की जा सकती है और न उसकी गठोखा की ही नम किया जा सकता है, जब तक कि अनेकों उद्योगों का नियन्त्रण एकाधिकारों द्वारा अपने गठोर एवं स्थिर मूल्यों के माध्यम से किया जाता रहेगा।

(६) अनुचित साधनों का प्रयोग (use of unfair means)—हम यह पहले भी बतला चुके हैं कि एकाधिकारी फर्म किस प्रकार अनुचित साधनों का प्रयोग करती हैं जिससे कि अन्य व्यवसायियों को हानि पहुँचती है। इनमें सबसे अधिक सामान्य तरीका मूल्य-विभिन्नता का

बीच भी सम्पन्न हुए हैं जिससे कि प्रत्येक भौगोलिक क्षेत्र में उनके अपने-अपने एकाधिकारों की रक्षा की जा सके।

## एकाधिकारों के आर्थिक परिणाम (Economic Consequences of Monopoly)

अनेक देशों में पूर्ण अथवा आंशिक एकाधिकारों के प्रति जनता का दृष्टिकोण अनेक वर्षों तक तीव्र विरोध का रहा है इस विरोध का मुख्य कारण एकाधिकार का दुरुपयोग रहा है।

**एकाधिकार के दुरुपयोग (Abuses of Monopoly) :**

(१) ऊँची कीमतें और सीमित उपज (high prices and restricted output)—एकाधिकार के सम्बन्ध में एक मुख्य आपत्ति कीमतों तथा उपज पर इसके प्रभाव के सम्बन्ध में तथा उस भाव के सम्बन्ध में की जाती है जो कि यह उपभोक्ताओं पर डालता है। एकाधिकारों की सफलता इस बात पर निर्भर होती है कि वे उच्च एकाधिकारी कीमतें बसूल करें और उत्पादन को सीमित रखें। वास्तव में, उच्च एकाधिकारी कीमत बसूल करने तथा लाभ की गुंजाइश होने का प्रलोभन ही है जो कि प्रतियोगी फर्मों को एक साथ मिलने तथा एकाधिकार का निर्माण करने को प्रेरित करता है। जब कोई एक संगठन किसी वस्तु की सम्पूर्ण उपज पर अपना नियन्त्रण रखता है तो वह वस्तु की ऐसी कोई भी कीमत निर्धारित कर सकता है जिसे कि वह सर्वाधिक लाभप्रद समझे और उपभोक्ताओं के सम्मुख, जो कि उस वस्तु के बिना नहीं रह सकते, इसके अलावा और कोई चारा नहीं होता कि वे एकाधिकारी फर्म द्वारा निर्धारित कीमत ही अदा करें। किन्तु व्यवहार में, वस्तु की मनचाही कीमतें निर्धारित करने तथा वस्तु का मनमाना उत्पादन करने तथा उत्पादित वस्तु का मनमाना भाग बाजार में लाने की भी कुछ सीमाएँ होती हैं। उदाहरण के लिए, ऐसी कोई स्थानापन्न वस्तु हो सकती है जिसकी ओर अपना ध्यान केन्द्रित कर सकते हैं। अथवा, यह हो सकता है कि एकाधिकारी फर्म एकमात्र फर्म न हो और उसके वास्तविक अथवा सम्भावित प्रतियोगी वर्तमान हों। यदि अन्य प्रतियोगी वर्तमान हैं तो खुले या छिपे रूप में मूल्यों की कौट-छांट शुरू हो जायगी। फिर, इस बात की भी सम्भावना होती है कि यदि एकाधिकारी कीमतें अधिक ऊँची हुईं तो सरकारी हस्तक्षेप सम्भव हो सकता है। इस कारण भी एकाधिकारी फर्म अधिक ऊँची कीमतें निश्चित नहीं करती। इन सब कारणों के बावजूद भी, जब एकाधिकार का निर्माण होता है तो कीमतें ऊँची जाती ही हैं। इस प्रकार, एकाधिकार का एक गम्भीर दुरुपयोग यही है कि यह ऊँची कीमतें बसूल करने के लिए वस्तु की उपज को सीमित करके उपभोक्ताओं का शोषण करता है।

(२) साधनों का गलत बँटवारा (wrong allocation of resources)—एकाधिकार की एक महत्वपूर्ण आलोचना यह की जाती है कि आर्थिक साधनों का गलत बँटवारा करता है। कुल उपज को सीमित करके, एकाधिकारी फर्म अपने ही लाभों को बनाये रखती है और बराबर अतिरिक्त लाभ प्राप्त करती रहती है। उत्पादन के जो अन्य उपादान उद्योग में प्रवेश करना चाहते हैं उनके आवागमन को रोककर यह ऐसा करती है। चूंकि एकाधिकारी उद्योग उत्पादकों (factors) को उससे घोर संस्था में ही काम पर लगाता है, अतः इसका परिणाम यह होता है कि एकाधिकारी उद्योगों में लगे उपादान अधिक पारिभ्रमिक प्राप्त करते हैं और प्रतियोगी उद्योगों में लगे उपादान कम पारिभ्रमिक प्राप्त करते हैं। अन्य शब्दों में, उद्योगों के बीच साधनों के वितरण में सामान्य कुरूपता पाई जाती है, अर्थात् एकाधिकारी उद्योगों में तो साधनों का वाञ्छनीय मात्रा से कम

इन्हीं कारणों से एकाधिकार को एक सामाजिक बुराई समझा जाता है और सभी देशों में ऐसे अनेक उपायों का सुझाव दिया जाता है जिनके द्वारा इन्को नियन्त्रित एवं नियमित किया जा सके और कुछ स्थितियों में इसे पूर्णतया समाप्त भी किया जा सके। परन्तु इन उपायों की विवेचना करने से पूर्व यह अच्छा होगा कि एकाधिकारों के महत्वपूर्ण गुणों का भी उल्लेख किया जाए। वास्तव में, अभी हाल के वर्षों में, ऊपर बताये गये एकाधिकारों के दोषों के मुकाबले इन गुणों को अधिक महत्व प्रदान किया गया है।

**एकाधिकार के गुण (Merits of Monopoly) :**

(१) विश्वास के साथ मन्दी का मुकाबला करने की क्षमता (ability to meet depression confidently)—एकाधिकार का सबसे महत्वपूर्ण गुण विश्वास के साथ मन्दी का मुकाबला करने की इसकी क्षमता है। अपने विशाल एवं विस्तृत वित्तीय साधनों के बल पर, एक एकाधिकारी फर्म गिरती हुई कीमतों तथा होने वाले नुकसानों के विरुद्ध वर्षों तक खड़ी रह सकती है, जबकि उसी अवधि में, प्रतियोगी फर्म अपने छोटे आकार एवं सीमित वित्तीय साधनों के कारण बुरी तरह असफल हो सकती हैं। इसके अतिरिक्त, कीमतों की सामान्य गिरावट का सामना करते समय, एकाधिकारी फर्म कीमतों के अपने चालू स्तर को ही बनाये रखने का प्रयत्न नहीं करेगी बल्कि माल उत्पादन तथा विक्रय भी कम करेगी ताकि कीमतों को ऊपर उठाया जा सके। इस प्रकार, एकाधिकार का सबसे बड़ा गुण इसकी वित्तीय शक्ति है और व्यावसायिक मन्दी से सफलतापूर्वक लड़ने की इसकी दृढ़ता एवं स्थिरता है।

(२) विशाल भौतिक साधन (enormous physical resources)—एकाधिकारी फर्म काफी बड़ी होती है और उनके पास व्यापक मात्रा में भौतिक साधन विद्यमान होते हैं। वे ऐसे किसी भी आविष्कार तथा उत्पादन की नई विधि का पता लगा सकते हैं जिसके कि वाणिज्यिक दृष्टि से सफल होने की आशा हो। एकाधिकारी फर्म आन्तरिक तथा बाह्य दोनों ही प्रकार की किफायतों का लाभ उठा सकती हैं, जिनके फलस्वरूप, उनकी प्रति इकाई उत्पादन-लागत कम हो सकती है और जब उत्पादन लागत कम होगी तो कीमतें भी कम ही होंगी। इसलिए कुछ अर्थशास्त्रियों का यह मत है कि एकाधिकारी कीमतें प्रतियोगी कीमतों से अधिक होंगी हों, यह कोई आवश्यक नहीं है। इसके अतिरिक्त, यह भी हो सकता है कि प्रतियोगी फर्मों, परस्पर सम्बन्ध न होने के कारण, तथा उत्पादन का आकार छोटा होने के कारण, व्यवहार में अधिक कुशल सिद्ध न हो। एक अल्प-विकसित अर्थव्यवस्था में बड़ी फर्मों के लाभ वास्तव में बहुत अधिक होते हैं क्योंकि बड़े पैमाने के उत्पादन के कारण उन्हें आन्तरिक और विशेष रूप से बाह्य किफायतें भारी मात्रा में प्राप्त हो जाती हैं।

(३) विदेशी प्रतिस्पर्धा का मुकाबला करने के लिए (to meet foreign competition)—फर्मों का संयुक्तीकरण इसलिये भी आवश्यक समझा जाता है ताकि विदेशी प्रतियोगिता से कारणर डग से मुकाबला किया जा सके। इटली, जर्मनी, तथा अनेक योरोपियन देशों ने इसी कारण के आधार पर, प्रथम विश्व युद्ध के पूर्व तथा उसके पश्चात् एकाधिकारों के निर्माण को प्रोत्साहन दिया। यह भी देखा गया कि विदेशी बाजारों पर अधिकार करना और बाद में उस अधिकार को बनाये रखना तब अधिक सरल होता था जबकि सब फर्मों एक साथ मिल जाती थी।

(४) बाजार में मन्दी का रूख होने की दशा में (in case if the market is depressed)—एकाधिकार उस समय भी आवश्यक होते हैं जबकि बाजार में मन्दी का रूख होता है और उद्योग में सभी प्रकार की फर्मों विद्यमान होती हैं, अकुशल फर्मों भी तथा परस्पर प्रतियोगिता



है। ट्रस्ट कम्पनियों तथा विलय होने वाली कम्पनियों विभिन्न क्षेत्रों में एक ही वस्तु को भिन्न-भिन्न कीमतों निश्चित करती हैं जिससे कि स्थानीय प्रतिद्वन्द्वियों को समाप्त किया जा सके। वे प्रायः लागत से भी नीची कीमतें तक निश्चित कर देते हैं जिससे कि स्थानीय प्रतियोगी अपना व्यवसाय बन्द कर दें अथवा एकाधिकारी ट्रस्ट कम्पनी के साथ अपना विलय स्वीकार कर लें। कुछ क्षेत्रों में अत्यधिक नीची कीमतें निर्धारित करने से जो हानि होती है उसकी पूर्ति वे उन क्षेत्रों में ऊँची कीमतें वसूल करके कर लेते हैं जहाँ कि कम्पनी को बिना किसी प्रतिद्वन्द्वी के पूर्ण एकाधिकारी शक्ति प्राप्त होती है। पातक प्रतियोगिता के रूप में की जाने वाली ऐसी मूल्य-विभिन्नता को पतनव नहीं किया जाता। अमेरिकन कम्पनियों द्वारा भूतकाल में एक और अनुचित तरीका काम में लाया जाता था और वह था गुप्त छूट (secret rebate) का तरीका। शक्तिशाली एकाधिकारी ट्रस्ट रेलवे कम्पनियों को इस बात के लिए बाध्य करते थे कि वे उनके प्रतियोगियों से ली जाने वाली भाड़े की दरों के मुकाबले कम दरे वसूल करें। वे भाड़े की नीची दरें वसूल करने के लिए या तो रेलवे कम्पनियों पर अपना नियन्त्रण रखकर जोर डाल सकती हैं अथवा उनकी संरक्षण न देने की धमकी देकर। परिवहन की नीची दरों के द्वारा बड़े ट्रस्ट अनुचित रीति से छोटी-छोटी व्यावसायिक इकाइयों से प्रतियोगिता करते हैं। अनुचित प्रतियोगिता की एक और रीति अपनाई जाती है और वह यह कि ट्रस्ट व्यापारियों से इस बात का ठेका कर लेते हैं कि वे प्रतिद्वन्द्वियों द्वारा उत्पादित वस्तुओं में लेन-देन न करें। इस रीति के द्वारा एक व्यापारी को बाध्य किया जाता है कि वह केवल ट्रस्ट द्वारा उत्पादित वस्तुओं का ही लेन-देन करे। इसी प्रकार, कुछ अन्य अनुचित साधनों का भी प्रयोग किया जाता है जैसे प्रतिद्वन्द्वियों (rivals) के ट्रेड मार्कों का अश्लेषण करना तथा प्रतिद्वन्द्वी के उत्पादन की लोकप्रिय किस्मों को बदनाम करने के लिए "बड़ाकू बॉण्ड" वस्तुओं का उपयोग करना आदि। इस प्रकार, एकाधिकार (monopolies) अनेक प्रकार के अनुचित साधनों का प्रयोग करते हैं, जिससे कि उद्योग के प्रतिद्वन्द्वी व्यवसायियों को हानि पहुँचाई जा सके और यदि सम्भव हो तो उन्हें समाप्त किया जा सके। प्रतिद्वन्द्वी व्यवसायियों की इस प्रकार समाप्त भन्ततः एकाधिकारी संस्था के हित में ही होती है।

(७) भ्रष्टाचार और रिश्वतखोरी (corruption and bribery)—एकाधिकारों के विरुद्ध एक महत्वपूर्ण शिकायत यह की जाती है कि वे राजनैतिक भ्रष्टाचार उत्पन्न करते हैं और संयुक्त राज्य अमेरिका जैसे देशों में इन्होंने ऐसा किया भी है। विधायकों (legislators) को इसलिये रिश्वत देना कि वे विधान मण्डलों की एकाधिकारों के विरुद्ध कानून पास करने से रोकें और जजों को इसलिये रिश्वत देना ताकि वे एकाधिकार-विरोधी कानूनों की उनके अनुकूल व्याख्या करें—ये अमेरिकन इतिहास के पिछले ५० वर्षों की अत्यन्त सामान्य घटनाएँ हैं। इसके अतिरिक्त राजनैतिक भ्रष्टाचार तब भी उत्पन्न होता है जबकि एकाधिकारी उच्च आयात-करों के रूप में सरकार से विशेष रियायतें प्राप्त करने का प्रयास करते हैं ताकि विदेशी प्रतियोगिता से उनका बचाव हो सके और बिना बाहरी प्रतियोगिता ही उन्हें देशी बाजार का सौंपन करने की अनुमति मिल जाए। आम चुनावों में बड़ी-बड़ी धनराशियाँ व्यय की जाती हैं। राजनैतिक दलों को ये धनराशियाँ देकर एकाधिकारी विधायकों पर अपना एहसान थोपते हैं। इस स्थिति में, विधायक स्पष्टतः ही, अपने मतदाताओं के हितों की देखभाल करने की अपेक्षा अपने वित्तीय सहायकों के आर्थिक हितों की वृद्धि करने में ही अधिक रुचि लेते हैं। इस प्रकार, संयुक्त राज्य अमेरिका जैसे देशों में, एकाधिकार की समस्या कुछ विशिष्ट उद्योगों के एकाधिकारी नियन्त्रण तक ही सीमित नहीं रही है, अपितु इसका विस्तार सरकार की सम्पूर्ण अर्थव्यवस्था के नियन्त्रण तक और समाचार-पत्र द्वारा जनमत पर भी नियन्त्रण लागू करने तक हो गया है।

- (ख) यदि वे अस्तित्व में आ गये हों तो उनको भंग करना और अनेक प्रतियोगी फर्मों के रूप में बिखरा देना; और
- (ग) एकाधिकारों फर्मों को ऐसे अनुचित साधन अपनाने से रोकना जैसे कि गला-काट अथवा घातक प्रतियोगिता (cut throat competition) व "पूर्ण रेखीय दबाव" (full line forcing) आदि ।

यहाँ यह बात ध्यान देने योग्य है कि विधान मण्डल द्वारा ट्रस्ट-विरोधी अधिनियम बड़ी सस्या में पास किये जाने के बावजूद, एकाधिकारों को भंग करने और उद्योगों में प्रतियोगिता लागू करने की अमेरिकन नीति कोई विशेष रूप से सफल नहीं हुई है । कुछ एकाधिकारों ने तो कानून की बिल्कुल ही उपेक्षा कर दी और कुछ ने केवल अपनी क्रियाओं के लिए मिमने वाले ढण्ड से बचने का प्रयास किया । यदि कभी सरकार किसी एकाधिकार को भंग करने में सफल भी हुई, तो भी वह पूर्ण प्रतियोगिता से युक्त बाजार-दशाएँ उत्पन्न करने में समर्थ नहीं हुई । वास्तव में, जब किसी एकाधिकार को भंग करने का आदेश दिया जाता है, तो वह अपने को छोटी-छोटी प्रकट रूप में पुनर्दिखाई देने वाली कई कम्पनियों में बिखरा लेता है जिससे अल्पाधिकार (oligopoly) की स्थिति उत्पन्न हो जाती है परन्तु अल्पाधिकार की स्थिति एक फर्म के एकाधिकार (monopoly) की स्थिति से किसी प्रकार भी श्रेष्ठ नहीं होती । इसके अतिरिक्त, अभी हास के वर्षों में एकाधिकारों पर नियन्त्रण करना और भी कठिन हो गया है क्योंकि उनमें से अनेकों का जन्म व्यापार सघों की क्रियाओं के फलस्वरूप होता है अथवा बड़ी-बड़ी फर्मों के गुप्त एवं औपचारिक सहयोग के कारण होता है । इन फर्मों के बोध एकीकरण के सम्बन्ध में कोई वास्तविक करार नहीं होता । अन्त में, एकाधिकारों के विनाश का अर्थ होगा उनके लाभों से भी हाथ धोना । एकाधिकार की समस्या का एक समुचित हल यह हो सकता है कि केवल इसकी हानियाँ को समाप्त किया जाए और कुछ ऐसे लाभों को रखा का रखा बनाये रखा जाए जैसे कि बड़े पैमाने का उत्पादन, वित्तीय शक्ति, उत्पादन में निरन्तरता एवं स्थिरता और मन्दी का सामना करने की क्षमता आदि । अतः यहाँ निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि एकाधिकारों को भंग करना समस्या का कोई हल नहीं है और यह कि इसके लिए किसी वैकल्पिक नीति की तलाश की जानी चाहिए ।

यहाँ यह बात ध्यान देने योग्य है कि "ट्रस्ट-विरोधी कानूनों के घर" संयुक्त राज्य अमेरिका में प्रारम्भ में बनाये गये विधान का उद्देश्य एकाधिकारों के निर्माण को रोकना था, परन्तु बाद के कानूनों का उद्देश्य था एकाधिकारों की अनुचित कार्यवाहियों को समाप्त करके स्वस्थ एवं उचित प्रतियोगिता बनाये रखना ।

## (२) उचित प्रतियोगिता को रखापना (Maintenance of Fair Competition):

एकाधिकारों की शक्ति वस्तुतः इस तथ्य में निहित होती है कि उसके सम्मुख किसी वास्तविक अथवा सम्भावित प्रतियोगिता का अभाव होता है अथवा उसे यह विश्वास होता है कि वह प्रतिद्वन्द्वी फर्मों के प्रभावपूर्ण कार्य संचालन को रोक सकता है । एकाधिकारों फर्मों के दुरुपयोगों के अन्तर्गत हम उन विभिन्न उपायों का जिक्र कर चुके हैं जिनके द्वारा कि एकाधिकारों फर्मों प्रतिद्वन्द्वी फर्मों को नुकसान पहुँचाने और उन्हें नष्ट तक करने का प्रयत्न करती हैं । ऐसा करते समय वे बर्बरानिक एवं अनैतिक तरीकों का आश्रय लेने में कोई सकोब नहीं करतीं । अनेक देशों में, कानून इसीलिये बनाया गया है कि जिससे उचित प्रतियोगिता बनाये रखी जा सके और प्रतियोगी व्यापार के अनुचित तरीकों को रोका जा सके । परन्तु एकाधिकारों पर रोक लगाने तथा सम्भावित प्रतियोगिता को बनाये रखने के मार्ग में अनेक व्यावहारिक कठिनाइयाँ सामने आती

करने वाली फर्मों भी। इस स्थिति में, फर्मों का एकीकरण, अकुशल इकाइयों की समाप्ति, उन्नत उत्पादन-विधियों का विकास, उत्पादन-लागत का होना और देशी तथा विदेशी बाजार का विस्तार करने के लिए विज्ञापन तथा प्रचार करना अत्यावश्यक हो जाता है। विकासशील देश में, प्रत्येक वस्तु का बाजार छोटा तथा निस्तारशील होता है। इस स्थिति में, यह अच्छा होगा कि प्रतियोगी फर्मों बाजार का विस्तार करने के उद्देश्य से एक साथ मिल जाएँ। यहाँ एकीकरण का उद्देश्य यह नहीं होता है कि अतिरिक्त लाभ प्राप्त करने के लिए उपज को सोमित किया जाए, बल्कि यह होता है कि बाजार के विस्तार के द्वारा अधिक उत्पादन किया जाए।

ये एकाधिकारों के ठोस लाभ हैं और सन् १९२९-३३ की बड़ी मन्दी के समय से ही इनकी अपेक्षाधिक महत्व प्रदान किया जा रहा है जिसके कारण अब एकाधिकारों के नियंत्रण एवं नियमन के सम्बन्ध में काफी विचार-परिवर्तन हो गया है। पश्चिमी देशों में एकाधिकारों के लाभों को भारी महत्व प्रदान किया जाता है और व्यापार संघों आदि के रूप में फर्मों के एकीकरण की ओर रुझान बढ़ रहा है।

### एकाधिकार का नियन्त्रण तथा नियमन (Control and Regulation of Monopoly)

१९वीं शताब्दी की अन्तिम तिमाही तक, सरकारों को किसी एकाधिकारी समस्या का ज्ञान नहीं था। यह समस्या इंग्लैण्ड जैसे देशों में भी वर्तमान नहीं थी, जहाँ कि प्रत्येक उद्योग में अनेक प्रमुख फर्में विद्यमान थी। लगभग एकाधिकारी एकीकरण पहले रेलवे कम्पनियों का हुआ। ये कम्पनियाँ आम यातायात आदि के लाभ प्राप्त करने की दृष्टि से परस्पर मिल गई थी। एकाधिकारी एकीकरण की समस्या केवल संयुक्त राज्य अमेरिका, कनाडा तथा ऐसे नये देशों में उत्पन्न हुई जहाँ कि निवेश के काफी अवसर विद्यमान थे और जहाँ एकाधिकारी संघों के लाभ भी काफी अधिक थे। इसके साथ ही, प्रत्येक व्यक्ति व्यवसाय को आरम्भ तथा संचालन करने के अवसर की कलामा में था और पहले से ही स्थापित फर्मों के धमकीपूर्ण रुख तथा घातक प्रतियोगिता का सामना करने की स्थिति में नहीं था।

#### (१) एकाधिकार-विरोधी विधान (Anti-monopoly Legislation) :

द्वितीय विश्वयुद्ध के पश्चात् अमेरिका, कनाडा, पश्चिमी जर्मनी तथा अन्य अनेक देशों में एकाधिकारों को रोकने और यहाँ तक कि उनको भंग करने के लिए भी कानून बनाये गये। संयुक्त राज्य अमेरिका में, सन् १८८० का शर्मन ट्रस्ट-विरोधी अधिनियम तथा राष्ट्रीय आयोग अधिनियम (Federal Commission Act), तथा सन् १९३६ को रोबिन्सन पैटर्न अधिनियम आदि सब कानून के लिए ही बनाये गये थे। वास्तव में, संयुक्त राज्य अमेरिका में एकाधिकार के नियन्त्रण को ऐसी महत्वपूर्ण समस्या समझा जाने लगा कि राष्ट्रपति जैसे सर्वोच्च पद के चुनाव-अभियान में भी इसको प्रायः सम्मिलित किया गया। उदाहरण के लिए, सन् १९१२ में जन बुडरोविट्सन प्रेसीडेंसी के लिए चुने गये चुनाव सम्बन्धी एक मंच पर माँग की गई कि एकाधिकार पर अधिक प्रभावशाली नियन्त्रण लगाया जाए, और उनके राष्ट्रपति चुने जाने के एकदम पश्चात् ही शर्मन अधिनियम में संशोधन करने का कार्यक्रम आरम्भ कर दिया गया था। इसके पश्चात् अमेरिका में ट्रस्ट-विरोधी विधान को लागू करने के निरन्तर प्रयास किये जाते रहे और इस अवधि में, सरकार ने व्यापार-संघों से सम्बन्धित संकटों मुकद्दमे सफलापूर्वक लड़े। एकाधिकार-विरोधी कानूनों द्वारा तीन कार्य करने का प्रयत्न किया गया :—

(क) एकाधिकारी फर्मों को अस्तित्व में आने से रोकना;

कर दूसरे कर से अधिक थोड़ा सिद्ध हो सकता है। प्रो० प्रेस्ट का कहना है कि “प्रत्यक्ष तथा परोक्ष कर, काफी व्यापक रूप में, आय के ऐसे किन्हीं भी विशिष्ट पुनर्वितरण के वकल्पिक साधन हैं जिस ओर कि तत्कालीन सरकार का मुकाब हो।”<sup>14</sup>

करो की दोनो ही प्रकार की व्यवस्थाएँ एक दूसरे की पूरक (complementary) हैं। वाञ्छनीय यह है कि राष्ट्रीय आय की सभी श्रेणियों तथा उसके सभी भागों वा यथामात्र समान मूल्यांकन किया जाना चाहिए और समान रूप में ही उन सभी पर कर लगाये जाने चाहिये और यह कार्य सर्वोत्तम रीति से तब किया जा सकता है जबकि प्रत्येक नागरिक के राजकोपीय दायित्व (fiscal obligation) को प्रत्यक्ष एवं परोक्ष करों के बीच विभाजित कर दिया जाय। किसी भी आय पर प्रत्यक्ष कर लगाये जाने से पूर्व यह अत्यन्त आवश्यक है कि उसका सही-मही मूल्यांकन किया जाए। किन्तु व्यक्ति की आय वा सही मूल्यांकन (correct appraisal) तो कभी-कभी ही सम्भव होता है। प्रायः ऐसा होता है कि कुछ आय तो मूल्यांकन से बिल्कुल ही बच जाती है और कुछ का कम मूल्यांकन हो जाता है। मूल्यांकन का आधार चाहे कुछ भी क्यों न हो, कुछ आय तो निश्चय ही पूर्णतः अथवा आंशिक रूप से निर्धारण से बच ही जाती है। प्रत्यक्ष मूल्यांकन में पाई जाने वाली अशुद्धियाँ तथा कमियाँ तथा प्रत्यक्ष करों वा छिपाया जाना एवं उनसे बचना—ये सब बातें परोक्ष करों की पद्धति द्वारा भाग्य की जा सकती हैं और ठीक भी की जा सकती हैं। अन्य शब्दों में, जो आय प्राप्ति के समय प्रत्यक्ष मूल्यांकन में पूर्णतया अथवा आंशिक रूप से, सफलता पूर्वक बचा ली जाती है, वह परोक्ष कराधान की रीति द्वारा भाग चलकर उस समय फिर ली जा सकती है, जबकि व्यक्ति उसको व्यय करता है। इस प्रकार, करदाता का कर अदा करने का राजकोपीय दायित्व या तो पूर्णतः प्रत्यक्ष कराधान द्वारा अथवा पूर्णतः परोक्ष कराधान द्वारा, अथवा अथतः प्रत्यक्ष और अथतः परोक्ष कराधान द्वारा पूरा कराया जा सकता है। वह राजकोपीय पद्धति (fiscal system) जिसमें कि प्रत्यक्ष तथा परोक्ष, दोनो ही प्रकार के कर साथ-साथ लागू किये जाते हैं अथवा केवल परोक्ष कर। इन मानों में, ये दोनो ही प्रकार के कर एक दूसरे के पूरक हैं।<sup>15</sup>

इसके अतिरिक्त करों का ऐसा विभाजन इस बात को भी सम्भव बनाना है कि आय की उन असमानताओं को कम किया जा सके जो कि तब उत्पन्न हो जाती है जबकि करों की दोनो में से केवल एक ही व्यवस्था वर्तमान होती है अथवा जब इन दोनो में से केवल एक ही उन्नत हो जाती है। दोनो ही प्रकार के करों का उपयोग करने से करों की एक अपेक्षाकृत अधिक पूर्ण व्यवस्था की स्थापना हो जाती है व मुकाबले उस व्यवस्था में जो कि किसी एक प्रकार के करों का उपयोग करने से स्थापित होती, और करों की ऐसी पूर्ण व्यवस्था चूंकि अर्थाव्यवस्था के विभिन्न भागों पर समान दबाव डालती है, अतः कराधान में अपेक्षाकृत अधिक समानता लाने के साथ ही साथ इस बात के विषय में भी आवश्यक करती है कि उससे राजस्व की अधिकतम सम्भव प्राप्ति हो सके। प्रत्यक्ष तथा परोक्ष करों की समन्वयपूर्ण कार्रवाई (coordinated action) से एक अधिक सौकरपूर्ण कर-पद्धति की स्थापना सम्भव हो जाती है जो कि करों का अपेक्षाकृत अधिक यथार्थ वितरण करने में समर्थ होती है।

एवं दूसरे के पूरक के रूप में कार्य करने के अतिरिक्त, दोनो ही करों की पद्धतियाँ उन संधर्पोत्पादन शक्तियों (frictional forces) को भी न्यूनतम करती हैं जो कि दोनो ही करों के संग्रह में सामने आती हैं। परोक्ष कराधान की पद्धति संपर्प करन वाली शक्तियों को इसलिये न्यूनतम करती है क्योंकि (१) कर ठीक उमी समय एकत्र किया जाता है जबकि आय खर्च की जाती है, और (२) भुगतान की राशि को ऐसी छोटी-छोटी किस्तों में निमाजित कर दिया जाता

14 A R Prest op cit, p 123 “Over a wide range, direct and indirect taxes are alternative methods of achieving any particular redistribution of income on which the government of the day may be bent”

15 बहुत से अर्थशास्त्री दोनो ही प्रकार के करों के परस्पर पूरक होने की बात को स्वीकार तो करते हैं परन्तु अनिवार्यतः उस रूप में नहीं जैसा कि हि मावों ने वर्णन किया है और जिसका हमने ऊपर उल्लेख किया है।

है। सबसे महत्वपूर्ण कठिनाई कानून से बचने की सम्भावना की है। उदाहरण के लिए, एकाधिकारी व्यक्ति व्यापारियों तथा प्रतियोगियों से मिल सकते हैं और मिलकर कीमतों तथा कुल उपज की मात्रा का निर्धारण कर सकते हैं। इस स्थिति में, सरकार के लिए उनका पता लगाना बड़ा कठिन होता है। फिर, यह भी हो सकता है कि कोई एकाधिकारी घटी हुई लागतों तथा बड़ी हुई कार्यक्षमता के आधार पर कीमतों में कटौती कर दे, यद्यपि उसका वास्तविक उद्देश्य यही होता है कि प्रतियोगियों को समाप्त किया जाए अथवा समाहित प्रतियोगियों को समाप्त किया जाए अथवा समाहित प्रतियोगियों को बाजार में प्रवेश करने से रोका जाए। एकाधिकारियों द्वारा की गई ऐसी कार्यवाही सरकार को बड़ी सराब स्थिति में ला पटनती है। सरकार एकाधिकारी के विरुद्ध कोई कार्यवाही इसलिए नहीं कर सकती क्योंकि एकाधिकारी यह कह सकता है कि कीमत में की गई कमी उचित है और यह उपभोक्ताओं की सहायता के लिए है। कोई कार्यवाही न कर सकने का परिणाम यह होगा कि एकाधिकारी वास्तविक एवं समाहित प्रतियोगिता को समाप्त कर देगा और अपनी शक्ति बड़ा लेगा। फिर, एकाधिकारी विभिन्न नामों से अपनी और ऐसी फर्मों स्थापित कर सकता है जो कि उसके प्रतिद्वन्द्वियों की उत्पादित वस्तुओं को कम बेचें। जब प्रतिद्वन्द्वी उलाह दिये जाते हैं अथवा मुख्य फर्म में विलीन हो जाते हैं तो एकाधिकारी अपनी फर्मों को बन्द कर सकता है। इस प्रकार, अनेक ऐसे उपाय हैं जिनके द्वारा एकाधिकारी व्यक्ति या फर्म स्वस्थ प्रतियोगिता की स्थापना को कठिन बना सकते हैं।

इस सबके अलावा, आजकल अनेक व्यावसाय ऐंसे हैं जिनमें बड़े पैमाने का उत्पादन होता है जिसके फलस्वरूप उनमें केवल थोड़ी सी फर्में हो खप सकती हैं। इसके बावजूद कि सरकार स्वस्थ प्रतियोगी वातावरण की स्थापना करना चाहती है, किन्तु फिर भी ऐसा करना बड़ा कठिन होता है। नई फर्मों के लिए यह बड़ा कठिन होता है कि वे चालू फर्मों से प्रतियोगिता करें अथवा उन्हें बाजार में कोई स्थान नहीं मिलता क्योंकि बाजार में अधिक फर्मों को खपाने की क्षमता नहीं होती। इसके अतिरिक्त, यह भी हो सकता है कि चालू फर्मों की प्रतिष्ठा इतनी ऊँची हो कि नई फर्मों के लिए उनसे प्रतियोगिता करना असम्भव कठिन हो जाए। अतः उचित एवं स्वस्थ प्रतियोगिता की स्थापना की बात यदि संभव नहीं, तो कठिन अवश्य है।

### (३) कीमत तथा उपज-नियन्त्रण की कार्यवाहियाँ (Price and Output Control Measures) :

एकाधिकार की आलोचना इसलिए की जाती है कि यह ऊँची कीमत वसूल करता है और उपज को प्रतियोगी-स्तर से नीचे से आता है। इसलिये यह सुझाव दिया जाता है कि एकाधिकारियों को इस बात के लिए बाध्य किया जाना चाहिए कि वे प्रतियोगी कीमतें तथा उपज की मात्रा निर्धारित करें। यह नीति जनोपयोगी एकाधिकारों के सम्बन्ध में अपनाई जाती है। परिणामस्वरूप, यह नीति जनोपयोगी संस्थाओं के नियन्त्रण के सम्बन्ध में लागू की जाती है। यहाँ यह बात भी ध्यान रखनी आवश्यक है कि कीमत तथा उपज के निर्धारण की बात सभी एकाधिकारों के लिए समान एवं उचित नहीं है।

### (४) क्रेताओं के संघ (Purchasers' Association) :

कुछ लोगो ने विक्रेताओं के संघ बनाने का सुझाव दिया है। इसका उद्देश्य क्रेताओं की सोदा करने की स्थिति में सुधार करना होता है। यह सुझाव इस मान्यता पर आधारित है कि एकाधिकारी (monopolist) को क्रेताओं की सोदा शक्ति से और विक्रेताओं में प्रतियोगिता का अभाव होने से शक्ति प्राप्त होती है और उक्त सुझाव के द्वारा उपभोक्ताओं की सोदा शक्ति बढ़ाई जा सकती है और उनमें परस्पर प्रतियोगिता को दूर किया जा सकता है जब क्रेता किसी संघ के रूप

मे संगठित होते जाते हैं, तो उनकी सौदा करने की शक्ति बढ़ जाती है, परिणामस्वरूप मूल्य निर्धारण पर एकाधिकार (monopoly) तथा एककर्मण (monopsony), दोनों की ही शक्ति का प्रभाव पड़ता है, क्रेता संघ के बनने के कारण केवल एकाधिकारी शक्ति का ही प्रभाव नहीं पड़ता ।

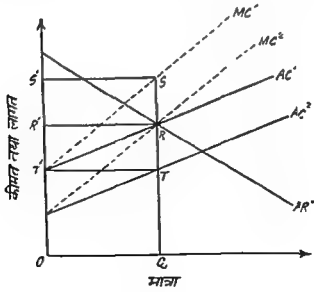
सिद्धान्त रूप में तो क्रेता संघ संभव है परन्तु व्यवहार में इसके निर्माण में अनेक कठिनाइयाँ सामने आती हैं । एक तो इसलिए क्योंकि क्रेता या उपभोक्ता देश भर में फैले होते हैं । और कुछ मामलों में तो विश्व भर में फैले होते हैं । यह तो सरल है कि कुछ फर्मों को संगठित कर लिया जाए और उनको एकाधिकारी संघ में परिवर्तित कर लिया जाए, परन्तु देश के फैले हुए उपभोक्ताओं को किसी प्रभावपूर्ण रीति से एक साथ मिला लेना बड़ा कठिन होता है । और यदि ऐसा संघ बन भी जाए तो भी मूल्य तथा उपज का निर्धारण विशुद्ध प्रतियोगी शक्तियों द्वारा नहीं होगा बल्कि एकाधिकार-एककर्मण (monopoly-monopsony) की शक्तियों द्वारा ही होगा ।

(५) प्रचार (Publicity) :

पीगू तथा कुछ अन्य अर्थशास्त्रियों ने यह सुझाव दिया है कि एकाधिकारों पर नियंत्रण करने के एक उपाय के रूप में प्रचार का उपयोग किया जाए । यदि एकाधिकारी फर्मों से सम्बन्धित अनेक ऐसी विस्तृत बातों का खुब प्रचार किया जाए, जैसे कि प्रतिद्वन्द्वियों से उनका बल प्रयोग, अनुचित साधनों का उपयोग, घातक या गवा-काट प्रतियोगिता, कीमत तथा उपज सम्बन्धी करार, विधायकों एवं जजों को उनके द्वारा रिश्वत देना, राजनैतिक दलों को उनके द्वारा चन्दा देना तथा उनके द्वारा भारी लाभ कमाना आदि, तो एकाधिकारी फर्मों सरकार तथा जनता, दोनों से ही डरेंगी और यह हो सकता है कि वे अधिक तर्कयुक्त तथा कम आपत्तिजनक उपाय काम में लाएँ । इस प्रकार, प्रचार एक बड़ा अच्छा उपाय है किन्तु फिर भी वाञ्छित लक्ष्य की प्राप्ति के लिए केवल यह स्वयं ही पर्याप्त नहीं है ।

(६) उपादान तथा कर (Subsidies and Taxes) :

थीमती जोग रोबिन्सन ने यह स्पष्ट किया है कि प्रतियोगी मूल्य तथा प्रतियोगी उपज की प्राप्ति के लिए उपादान तथा कर किस प्रकार मिल कर कार्य कर सकते हैं । मान लीजिए,



सरकार ने अधिकतम कीमत के रूप में कोई प्रतियोगी-कीमत निश्चित कर दी है जिसे कि कोई एकाधिकारी वसूल कर सकता है। इस स्थिति में सरकार सीमान्त लागत तथा औसत लागत के अन्तर का हिसाब लगा सकती है और अन्तर की उस धनराशि को एकाधिकारी फर्म के प्रति इकाई उत्पादन के उत्पादन के रूप में निश्चित कर सकती है। इसका अर्थ यह होगा कि एकाधिकारी की औसत एवं सीमान्त लागतें समान रूप से इस राशि के बराबर कम हो जायेगी। इसके साथ ही, सरकार एकाधिकारी उत्पादन को एक अनिवार्य शर्त के रूप में, सम्पूर्ण उत्पादन के बराबर कोई एक मुश्त कर लगा सकती है। जैसा कि पीछे के रेखा-चित्र में यही दिखाया गया है।

इस रेखानित्र में, AR, रेखा एकाधिकारी उत्पादन की औसत आय अथवा माँग वक्र (demand curve) को प्रदर्शित करती है। AC', और MC' रेखाएँ उत्पादन की स्वोच्छति से पूर्व की औसत और सीमान्त उत्पादन-लागतें हैं। QR प्रतियोगी कीमत है (अर्थात् जहाँ AR', और AC' एक दूसरे को काटती हैं)। यदि सरकार प्रतियोगी कीमत निश्चित करती है तो एकाधिकारी को प्रति इकाई जो हानि होगी वह RS के बराबर होगी। मान लीजिए, सरकार उपज की प्रति इकाई पर RS के बराबर उत्पादन देकर उस हानि को पूरा करने को तैयार हो जाती है। तो चूँकि उत्पादन की हुई सभी इकाइयों को एक समान उत्पादन (subsidy) प्राप्त होगा, अतः AC' और MC' निम्न स्तर पर आ जायेगी और वे AC<sup>०</sup> तथा MC<sup>०</sup> बन जायेंगी। सरकार द्वारा दिये जाने वाले कुल उत्पादन की राशि S'R' RS के बराबर होगी। इसके साथ ही सरकार यह भी कर सकती है कि कुल उत्पादन के बराबर एक मुश्त कर (R'T' TR) लगा दे और एकाधिकारी उत्पादन के लिए उसकी अदायगी आवश्यक कर दे। जहाँ तक सरकार का सम्बन्ध है, उसे कोई हानि नहीं होगी क्योंकि उत्पादन की पूर्ति कर-आय से हो जायेगी। किन्तु उपभोक्ता को इससे एक निश्चित लाभ होगा और वह यह कि प्रतियोगी कीमत तथा प्रतियोगी उपज का निर्धारण हो जायेगा। रोबिन्सन का कहना है कि यह रीति कभी भी व्यवहार में नहीं लाई गई।

### एकाधिकारी नियन्त्रण की नीतियों में नये परिवर्तन (Recent Changes in Monopoly Control Policies)

मह हम पहले ही बतला चुके हैं कि सन् १९३० के मन्वी-काल से ही एकाधिकारी की समस्या के सम्बन्ध में सरकार तथा जनता के हल में निश्चित परिवर्तन हुआ है। यह प्रवृत्ति केवल योरोप में ही नहीं प्रकट हुई बल्कि समुक्त राज्य अमेरिका में भी पाई गई जो कि सदा ही अपनी दृढ़ एकाधिकारी-विरोधी नीति के लिये विख्यात रहा है। सन् १९२९-३३ की बड़ी मन्दी इस सम्बन्ध में बड़ी आखे खोलने वाली थी जिसने मन्वी मन्दी का मुकाबला करने के लिए एकाधिकारी फर्मों की श्रेष्ठता को और प्रतियोगी फर्मों की कमजोरी को स्पष्ट किया। अब यह माना जाने लगा है कि ऊँची कीमतें वसूल किये जाने तथा उपज को सीमित किये जाने की अपेक्षा फर्मों की स्थिरता बड़े, महत्व की चीज है। इसके अतिरिक्त, अब लोग एकाधिकार के गुणों की भी व्यापार करने लगे जबकि मन्दी से पूर्व की अवधि में वे केवल एकाधिकार के दोषों का ही उल्लेख किया करते थे। एकाधिकारी नियन्त्रण एवं नियमन की समस्या के प्रति लोगों के हल में परिवर्तन लाने के लिए अनेक कारण उत्तरदायी थे, जैसे कि विदेशी प्रतियोगिता का मुकाबला अथवा विदेशी बाजार पर कब्जा करने के लिए एकीकरण की आवश्यकता, जब मन्दी बाजार का सामना करना हो तो उपज को सीमित करने की आवश्यकता, विशाल वित्तीय एवं अन्य साधनों के लाभ, बड़ी पूँजी वाली फर्मों की उपलब्ध होने वाली आन्तरिक किफायती के कारण अधिकतम लाभ प्राप्त करने की आवश्यकता, और अनावश्यक प्रतियोगिता को समाप्त करने की आवश्यकता जिससे कि कीमतों एवं उपज के उतार-चढ़ाव को रोक जा सके। योरोप में, अनेक सरकारों ने एकाधिकारी

संगठनों के निर्माण को प्रत्यक्ष रूप से प्रभावित किया। इंग्लैण्ड में, मन्दी से उत्पन्न जागरण के कारण अनेक प्रसिद्ध संगठनों का निर्माण हुआ जैसे कि इम्पीरियल केमिस्ट्री आदि। संयुक्त राज्य अमेरिका में, सरकार का विरोध शून्य बम हो गया और उसने व्यावसायिक फर्मों के बीच औपचारिक तथा अनौपचारिक करार सम्पन्न कराने में सहायता की ताकि व्यावसायिक इकाइयों की शक्ति में वृद्धि हो।

भारत जैसे अल्पविकसित देश में, एकाधिकारों के पक्ष तथा विपक्ष में कभी भी कोई दृढ़ एवं जापटक जनमत उत्पन्न नहीं हुआ। ऐसे देशों में एकाधिकारी संगठनों का विशेष महत्व होता है क्योंकि प्रतियोगी फर्मों के मुकाबले में ऐसे देशों के लिये अधिक उपयुक्त होते हैं। इनके सभी लाभ और विशेष रूप से आन्तरिक एवं बाह्य निफायतों का पूर्ण रूप से शोषण करना बड़े महत्व की चीज है। फिर, उन्नत देशों की प्रतियोगिता का सामना करने के लिए भी एकाधिकारों के दुरुपयोग विधायी तथा अन्य उपायों द्वारा दूर करना हमारे विन्तु एकाधिकारों के निर्माण को प्रोत्साहित करेंगे। और क्या कहा जाय, अधिकांश विकासशील देशों में, उत्पादन के अनेक क्षेत्रों में विद्यमान सरकारी उद्यम भी एकाधिकार के ही रूप लेते जा रहे हैं।

### कुछ चुने हुए सदस्य ग्रन्थ

- 1 E A G Robinson      Monopoly
- 2 Joan Robinson      Economics of Imperfect Competition—  
Chapter 13
3. Bye and Hewett      Applied Economics, Chapter 3.
- 4 Gemmil and Blodgett      Economic Principles and Problems, Chapter  
49

### UNIVERSITY QUESTIONS

- १ एकाधिकार से क्या आशय है? एकाधिकारी शक्ति की उत्पत्ति के तत्वों की विवेचना कीजिए।  
What is meant by monopoly? Discuss the elements for the growth of monopoly power
- २ एकाधिकार के आर्थिक परिणामों की विवेचना कीजिये।  
Discuss the economic consequences of Monopoly
- ३ एकाधिकार क्या है? एकाधिकार के नियन्त्रण तथा नियमन की विधियों का वर्णन कीजिये।  
What is monopoly? Describe the devices of control and regulation of monopoly
- ४ एकाधिकार की उत्पत्ति के क्या-क्या कारण हैं? हमने गुण-दोषों की विवेचना कीजिये।  
What are the causes for the growth of monopoly? Discuss its merits and demerits



## जनोपयोगी उद्यम (Public Utilities)

**प्रारम्भिक—जनोपयोगी उद्यम से आशय .**

‘जनोपयोगी उद्यम’ शब्द का प्रयोग ऐसे उद्योगों के वर्ग के लिए किया जाता है जो कि जल, गैस, बिजली, टेलीफोन व अन्य संचार साधनों तथा सभी प्रकार के परिवहन (transport) के साधनों की व्यवस्था करते हैं। ये उद्योग जनहित अथवा सार्वजनिक हित से प्रभावित कहे जाते हैं। इसका कारण यह है कि ये ऐसी वस्तु या सेवा प्रदान करते हैं जो कि समाज के आर्थिक जीवन के लिए अत्यावश्यक होती हैं और जिसे सार्वजनिक आवश्यकता माना जा सकता है। इन उद्योगों की अपनी कुछ विशिष्टताएँ होती हैं जिनके कारण यह आवश्यक हो जाता है कि उनका अध्ययन भी एक विशिष्ट प्रकार एवं दृष्टिकोण से किया जाए।

### जनोपयोगी उद्यमों के विशिष्ट लक्षण (Peculiarities of Public Utilities)

जनोपयोगी उद्यमों के अपने कुछ विशिष्ट लक्षण होते हैं। उत्पादन का उद्देश्य तथा उत्पादन की दशाएँ, इन दोनों के ही दृष्टिकोण से ये उद्योग अन्य उद्योगों से भिन्न होते हैं। जनोपयोगी उद्यम अधिकांशतः प्राकृतिक एकाधिकारों (natural monopolies) के रूप में पाये जाते हैं। ऐसा इसलिए होता है क्योंकि किसी विशेष सेवा व्यवस्था करने के लिए समाज के दृष्टिकोण से किसी एक ही फर्म के अस्तित्व को न्यायोचित ठहराया जाता है। चूँकि इन उद्यमों को एकाधिकारों के रूप में कुछ शक्तियाँ (powers) प्राप्त होती हैं, अतः इन पर किसी न किसी प्रकार का सरकारी नियन्त्रण अवश्य लगाया जाता है ताकि उनको जनता का शोषण करने से रोका जा सके।

(अ) उत्पादित माल के विशिष्ट लक्षण (Peculiarities of the Product) :

(१) माल की बजाय सेवाओं में व्यवहार (dealing in services rather than goods)—जनोपयोगी उद्यमों का उत्पादन अन्य प्रकार के उद्योगों के उत्पादन से उल्लेखनीय रूप में भिन्नता रखता है। जनोपयोगी उद्यमों का सम्बन्ध वस्तुओं (goods) की अपेक्षा सेवाओं (services)

से होता है परिवहन तथा संचार की सुविधाओं को निरक्षय ही सेवाएँ और ऐसी सेवाएँ कहा जाना चाहिए जो कि अमूर्त (intangible) तथा अभौतिक (non material) होती हैं। गैस जल तथा बिजली वस्तुएँ अवश्य हैं, परन्तु अन्तिम विद्वलेषण (last analysis) करने पर हम यह पाते हैं कि इन सम्बन्ध में यदि कोई चीज महत्वपूर्ण है तो वह वस्तुएँ (goods) नहीं अपितु पर में उनकी निरन्तर एवं विश्वस्त रूप से होने वाली पूर्ति (supply) है। इसलिए उन्हें सेवा-पदार्थ (service products) कहा जाता है।

(२) उत्पादित माल संग्रह के योग्य नहीं (products are not storable)—जनोपयोगी उद्यमों के उत्पादित माल का अन्य महत्वपूर्ण लक्षण यह है कि उनका संग्रह एवं संचय नहीं किया जा सकता। परिवहन, संचार तथा बिजली का बिल्कुल भी संग्रह नहीं किया जा सकता। जल तथा गैस को यदि किसी प्रकार संग्रह किया भी जाए अथवा उसको भण्डार में एकत्रित किया भी जाए तो यह कार्य इतना महंगा सिद्ध होगा कि उसमें उत्पादित वस्तुओं में स्थायित्व बनाये रखना संभव नहीं है। सेवाओं का उत्पादन माँग में होने वाले परिवर्तनों के साथ ही बदलता रहता है। अतः इन सेवाओं की माँग में भी समय, ऋतु तथा अवसरों के अनुसार व्यापक परिवर्तन होने निश्चित हैं। इन सेवाओं की माँग विविध प्रकार की होती हैं जैसे अधिक काम के घण्टों के समय की माँग, अवकाश काल की माँग, अधिक मात्रा की माँग तथा मौसमी माँग। चूँकि उद्यम को जब भी और जहाँ भी आवश्यकता हो, तुरन्त ही सेवा प्रदान करने के लिए प्रस्तुत रहना होता है अतः अनिवार्य रूप से इन सेवा-पदार्थों को अधिक मात्रा में सुरक्षित रखना होता है। इसका प्रभाव सेवा-पदार्थों के संभरण (supply) की लागत पर पड़ता है।

(३) जनोपयोगी सेवाओं की निरन्तर माँग का होना (continuous demand of public utility services):—जनोपयोगी सेवाओं की आवश्यकता तथा माँग निरन्तर चौबीस घण्टे रहती है। जल, गैस, बिजली, टेलीफोन, सेवा, रेल तथा वायु परिवहन आदि की सेवाओं की आवश्यकता क्या दिन तथा क्या रात हर समय बनी रहती है केवल सड़क यातायात ही नगरो तथा उप-नगरो में रात्रि को कुछ घण्टों के लिए स्थगित रहता है। अतः जनोपयोगी उद्यमों को सतमात्र दिन तथा रात थोड़ी बहुत मात्रा अवश्य ही अपना कार्य-संचालन करते रहना होता है।

(४) समान किस्म की सेवाएँ (services are of uniform quality)—इसके अतिरिक्त, जनोपयोगी उद्यम द्वारा जो सेवा प्रदान करनी होती है उसकी किस्म अथवा कोटि (quality) बिल्कुल समान रखनी होती है; और कम से कम किसी भी एक उद्यम अथवा संस्था के क्षेत्र की सीमा में तो ऐसा करना आवश्यक ही होता है। किसी क्षेत्र-विशेष में बिजली की व्यवस्था एक समान विद्युत दाब (voltage) पर करनी होती है और पानी एक समान दबाव (same pressure) पर देना होता है। इन सेवाओं में ऐसी कोई सम्भावना या गुंजाइश नहीं होती कि भिन्न-भिन्न उपभोक्ताओं अथवा उपभोक्ताओं के वर्गों को प्रदान की जाने वाली सेवाओं की किस्म अथवा कोटि में अन्तर रखा जा सके।

(५) सेवाओं का स्थानान्तरण सम्भव नहीं (services are not transferable)—अन्त में, जनोपयोगी उद्यम द्वारा जो सेवा प्रदान की जाती है, उसका स्थानान्तरण नहीं किया जा सकता। खरीदार अपनी माँग एक विक्रेता से दूसरे विक्रेता को स्थानान्तरित नहीं कर सकता। यदि वह किन्हीं दो स्थानों के बीच रेल द्वारा प्रदान की गई सेवा से सन्तुष्ट नहीं है तो वह इस सेवा को अन्य किसी कम्पनी से नहीं खरीद सकता। इसी प्रकार, यदि किसी नगर में बिजली के संभरण की व्यवस्था असन्तोषजनक है, तो ग्राहक अन्य किसी उद्यम से उस कार्य को सम्पन्न करने के लिए नहीं कह सकते।

जनोपयोगी उद्यमों द्वारा उत्पादित माल की इन विशेषताओं के कारण, एकाधिकारी संस्था द्वारा ही उनका व्यवस्था सर्वोत्तम रीति से की जाती है। बड़ी मात्रा में स्थायी पूँजीनिवेश (capital investment) तथा व्यापक साजसज्जा के कारण, आर्थिक दृष्टि से यह उचित नहीं होता कि दो या दो से अधिक कम्पनियाँ एक ही सेवा के संभरण (supply) की व्यवस्था करें।

(घ) प्राकृतिक एकाधिकारों के रूप में जनोपयोगी उद्यम (Public Utilities as Natural Monopolies) :

जनोपयोगी उद्यमों के उत्पादित माल की ऊपर उल्लेख की गई विशेषताओं के कारण उनके संभरण की सर्वोत्तम व्यवस्था एकाधिकारी संस्थाओं द्वारा ही की जाती है। जनोपयोगी उद्यम अधिकांशतया एकाधिकारी संस्थाओं के रूप में कार्य करते हैं और उनमें प्रतियोगिता का प्रायः अभाव पाया जाता है। कुछ मामलों में, सरकारी अधिकारियों द्वारा जन-सुविधा की दृष्टि से इन उद्यमों के एकाधिकारी रूप को ही प्रोत्साहन दिया जाता है। उदाहरण के लिए, एक ही कस्बे में टेलीफोन कम्पनियाँ नहीं हो सकती क्योंकि यदि ऐसा हुआ तो टेलीफोन लेने वाले प्रत्येक व्यक्ति को दो टेलीफोन लगवाने होंगे। इनके अतिरिक्त, टेलीफोन के तार बिछाने तथा प्रशासनिक स्टाफ आदि रखने में भी दोहराव (duplication) होगा। इसी प्रकार, दो कस्बों के बीच रेलवे लाइन के मामले में तथा किसी नगर की विजली व्यवस्था के सम्बन्ध में एकाधिकार का निर्माण करके काफी मात्रा में दोहरे खर्चों से बचा जा सकता है। यही कारण है कि जिसकी वजह से सरकारें एकाधिकारों को विशेष सुविधाएँ प्रदान करती हैं और किसी विशेष क्षेत्र में ऐसी सेवाएँ प्रदान करने के लिये एक कम्पनी से अधिक को अनुमति देने से इन्कार कर देती हैं।

फिर, जनोपयोगी सेवाओं की व्यवस्था यदि केवल एक ही कम्पनी द्वारा की जाती है तो उत्पादन-लागत कम की जा सकती है और इस प्रकार समाज को सस्ती दरों पर सेवाएँ प्रदान की जा सकती है। इसका कारण यह है कि स्थिर लागतें अथवा बँधी लागतें (overhead costs) बड़ी महत्वपूर्ण होती हैं और कुल लागतों में उनका अनुपात भी अधिक होता है। उदाहरणार्थ, रेल की लाइनें बिछाना और रेलवे स्टेशन आदि बनवाना, अथवा टेलीफोन की स्थिति में तार बिछवाना या जलपूर्ति व्यवस्था की स्थिति में पानी के पाइप बिछवाना आदि ये सब ऐसे कार्य हैं जिनमें भारी मात्रा में निवेश करने की आवश्यकता होती है। अतः जितनी अधिक सेवाएँ प्रदान की जाती हैं प्रति इकाई स्थिर लागत (fixed costs) भी उसी ही कम होती है। इसके अतिरिक्त उत्पादन-लागत में घट-बढ़ अपेक्षाकृत बहुत कम होती है। अन्य शब्दों में, जब एक बार संयंत्र की स्थापना हो जाती है, फिर उसके संचालन का व्यय अपेक्षाकृत अधिक नहीं होता। इसका अर्थ यह हुआ कि एक बार संयंत्र (plant) की स्थापना हो जाने के बाद, एक जनोपयोगी फर्म स्थिर लागतों तथा घटती-बढ़ती लागतों (variable costs) में अधिक वृद्धि किये बिना ही अपना संचालन-कार्य जारी रख सकती है और क्रमशः अधिकाधिक मात्रा में सेवाएँ प्रदान कर सकती है। इसके अतिरिक्त स्थिर लागतों की उपज की बहुसंख्यक इकाइयों के बीच बाँटा जा सकता है। इसके परिणाम-स्वरूप, उपभोक्ता अधिकाधिक नीची दरों से वस्तु प्राप्त कर सकते हैं वस्तुतः कि वस्तु का उत्पादन बढ़ाया जा सके। उत्पादन की कृपायतों की विद्यमानता के कारण, चालू जनोपयोगी फर्म निम्नतर कीमतों पर अतिरिक्त व्यवसाय की व्यवस्था कर सकती है, फलतः यह एक नई कम्पनी की आवश्यकता को समाप्त कर सकती है। किन्तु यदि नई कम्पनी की स्थापना की जाती है तो जहाँ उसे भारी मात्रा में निवेश करना होगा वहाँ उसके आहूकों की संख्या थोड़ी होगी जिन्हें ऊँची स्थिर लागतों का भार उठाना होगा। इसी प्रकार, इन उद्यमों के क्षेत्र में जो फर्म पहले से काम कर रही होती है उसको एक बड़ा उल्लेखनीय लाभ यह रहता है कि कोई अन्य कम्पनी उससे प्रतियोगिता नहीं

कर सकती। अन्य शब्दों में, जनोपयोगी उद्यमों की स्थिति में, इकाई का अनुकूलतम आकार इतना बड़ा होता है कि प्रत्येक क्षेत्र में केवल एक ही अनुकूलतम फर्म (optimum firm) की गुंजाइश होती है। सरकारी अधिकारी भी इस तथ्य को स्वीकार करते हैं और इसी कारण प्रतियोगी दशाएँ उत्पन्न करने के लिए कोई कार्यवाही नहीं करते; वे तो केवल इन एकाधिकारी फर्मों के अत्यधिक दुरुपयोग को रोकने का प्रयत्न करते हैं। इसके विपरीत, सरकारी अधिकारी उक्त क्षेत्रों में नई फर्मों के प्रवेश को रोकते हैं।

यहाँ यह उल्लेखनीय करना उचित होगा कि जनोपयोगी उद्यमों को यद्यपि ऐसे क्षेत्रों में प्राकृतिक एकाधिकार प्राप्त होता है जहाँ कि वे अपनी वस्तुओं व सेवाओं का उत्पादन एवं सभरण (supply) करते हैं, किन्तु फिर भी उन्हें स्थानापन्न वस्तुओं के रूप में प्रतियोगिता का सामना करना पड़ता है। उदाहरण के लिए, बिजली कम्पनियों व गैस कम्पनियों की प्रतियोगिता का सामना करना पड़ता है। रेलवे की रोडवेज तथा सारी सेवाओं की प्रतियोगिता का सामना करना होता है; और जहाँ तक अधिक दूरी के यातायात का सम्बन्ध है उन्हें वायु परिवहन की प्रतियोगिता का भी सामना करना पड़ता है। उपभोक्ताओं के तथा सम्बन्धित जनोपयोगी उद्यम के दृष्टिकोण से इस प्रतियोगिता का परिणाम अच्छा भी हो सकता है अथवा बुरा भी। उदाहरण के लिए, सड़क तथा वायु-मार्ग की तीव्र प्रतियोगिता के कारण रेलें इस बात के लिए बाध्य हो सकती हैं कि वे अपनी सेवाओं में सुधार करें अपनी सामान्य कार्य-क्षमता में वृद्धि करें और ऐसा करना उपभोक्ताओं के हित में होगा। इसके विपरीत, यह भी हो सकता है कि रेलवे सेवाओं को प्रभय देने वाले उपभोक्ताओं की संख्या घट जाए और उसके फलस्वरूप रेलों को हानि होने लगे। चूँकि रेलें (तथा इसी प्रकार अन्य जनोपयोगी उद्यम भी) स्थायी पूँजीगत परिम्वर्तियों में बड़ी-बड़ी रकमें निवेश करते हैं, अतः लगातार हानि होने के स्थिति में उनके लिए यह बड़ा कठिन होगा कि इन सम्पत्तियों (assets) को अन्य किसी उद्योग में स्थानान्तरित कर सकें। भारत में, सन् १९३० के मन्दीकाल में, सड़क मार्ग से प्रतियोगिता होने के कारण रेलों को भारी हानि उठानी पड़ी, अतः रेलों का पुनर्गठन करने तथा सड़क मार्ग से होने वाली प्रतियोगिता को रोकने के लिए अनेक उपाय खोजने पड़े। ब्रिटेन तथा समुक्त राज्य अमेरिका में, ऐसे अनेकों उदाहरण पाये जाते हैं कि एकाधिकार होने के बावजूद रेलें असफल तथा दिवालिया हो गईं। इस प्रतियोगिता को रोकने के लिए, रेलें कुछ अनुचित साधनों का प्रयोग कर सकती हैं, या कुछ उद्योगों के लिए भेदभूलक दरों (discriminatory rates) की व्यवस्था कर सकती हैं अथवा प्रतिस्पर्धी ऐजेंसियों से करार या समझौते भी कर सकती हैं।

**जनोपयोगी उद्यमों द्वारा एकाधिकारी शक्ति का दुरुपयोग (Abuse of Monopoly Power by Public Utilities) :**

पिछले अध्याय में हमने एकाधिकारों के जिन सामान्य दोषों का जिक्र किया था उनमें से कुछ जनोपयोगी एकाधिकारों में भी पाये जाते हैं। जनोपयोगी उद्यमों के कुख्यात दुरुपयोगों में मुख्य हैं : सेवाओं की ऊँची कीमतें, अनुचित प्रतियोगिता, अपर्याप्त सेवा, अनुचित वित्तीय ढाँचा तथा ग्राहकों से चालाकी का व्यवहार करना आदि। हम यहाँ इनका संक्षेप में उल्लेख करेंगे।

(१) प्रदान की गई सेवाओं का अधिक मूल्य—जनोपयोगी उद्यमों को चूँकि प्राकृतिक अथवा सामाजिक एकाधिकार प्राप्त होता है और चूँकि उन्हें यह विश्वास होता है कि उनके विरुद्ध कोई भी सम्भावित अथवा वास्तविक प्रतियोगिता उत्पन्न नहीं हो सकती, अतः वे समाज को प्रदान की जाने वाली सेवाओं को अत्यधिक ऊँचे दाम वगूल करने लगते हैं। यह देखा गया है कि अनेक मामलों में बिजली तथा रेलवे जैसे जनोपयोगी उद्यमों ने ऐसी दरें वगूल की हैं जो कि उनसे बहुत

अधिक थी जितनी कि निवेशकर्ताओं को उनके उचित प्रतिफल के रूप में देनी आवश्यक थी। जनोपयोगी उद्यमों तथा प्रतिद्वन्द्वी मांग के उत्पादकों के बीच अनुचित मेन-जोल भी हो सकता है। यह मेन-जोल इंगलिये किया जाता है ताकि प्रतियोगिता को समाप्त किया जा सके और उपभोक्ताओं को प्रतियोगिता के कारण कीमतों की कमी की सम्भावनाओं से वंचित किया जा सके। इस प्रकार, यह हो सकता है कि जनोपयोगी उद्यम बहुत ऊँची कीमतें वसूल करें और उन उपभोक्ताओं का शोषण करें जिनके पास उस वस्तु या सेवा को प्राप्त करने का अन्य कोई वैकल्पिक स्रोत नहीं होता।

(२) भेद मूलक दरें—जनोपयोगी उद्यमों का एक गम्भीर दुस्प्रयोग यह है कि ये अनेक बार असह्यपूर्ण एवं अनुचित भेद मूलक दरों का आश्रय लेते हैं। यद्यपि आजकल कीमतों के नियन्त्रण एवं नियमन के लिये अनेक कानून बने हुये हैं किन्तु एक समय या जबकि देशों ने सेवाओं का उपयोग करने वालों के बीच काफी भेदभाव किया। भेदमूलक दरें दो प्रकार की हो सकती हैं। प्रथम यह कि विभिन्न प्रकार के उपभोक्ताओं (users) से विभिन्न प्रकार की दरें वसूल की जा सकती हैं—अर्थात् बड़े उपभोक्ताओं के लिये अधिक अनुमूल दरें निश्चित की जा सकती हैं। दूसरे, विभिन्न वस्तुओं के लिए भिन्न-भिन्न दरें हो सकती हैं। भारत में, रेल निर्यात को प्रोत्साहन देने की दृष्टि से बन्दरगाहों को जाने वाले बच्चे माल पर नीची दरों से भाड़ा वसूल करती है। समुदाय राज्य अमेरिका में, रेलों द्वारा कुछ बड़े-बड़े ऐसे ग्राहकों को गुप्त छूटें (secret rebates) प्रदान की गई थी जो कि उन्हें छोटे ग्राहकों के मुकाबले लाभकारी स्थिति में ला रखते थे। यह एक अनुचित एवं अन्यायपूर्ण क्रिम का भेद भाग था।

(३) नियन्त्रण के अभाव में अत्यधिक सामों की कानगर—जनोपयोगी उद्यमों पर जब कोई नियन्त्रण नहीं लगाया जाता तो उनके क्रिया-कलाप एक मात्र लाभ के विचार से ही प्रेरित होने लगते हैं। इस स्थिति में, वे सेवा की केवल उतनी मात्रा की व्यवस्था करने के ही इच्छुक रहते हैं जो कि उनकी दृष्टि में लाभकारी (profitable) होती है। ऐसी दशा में यह हो सकता है कि समाज के उस निर्धन वर्ग को सेवा ही प्रदान न की जाय जो कि उद्यम द्वारा निर्धारित कीमत देने में असमर्थ हो। एक विद्युत सस्या (electricity concern) के लिए यह सम्भव है कि ऐसे ग्रामीण अथवा उपनगरीय क्षेत्रों में बिजली प्रदान करना न चाहे जहाँ कि निर्धन लोग रहते हो। इसी प्रकार, एक रेल कम्पनी भी, सम्भव है पिछड़े क्षेत्रों में लाइन विछाने तथा वहाँ रेल सुविधाएँ प्रदान करने के लिए प्रेरित न हो। दीर्घ काल में होने वाले लाभ का विचार उनके लिए कोई महत्व नहीं रखता और इसी कारण ये उद्यम देश के दीर्घकालीन विकास के लिए सेवा प्रदान करने की कोई इच्छा नहीं रखते।

(४) वित्तीय अनाचार अथवा घटाता—समुदाय राज्य अमेरिका में, जनोपयोगी उद्यम साधारणतः गैर-सरकारी एकाधिकारी संस्थाओं के रूप में हैं और उनके कार्य-संचालन में वित्तीय अनाचार (financial malpractices) एक सामान्य-सी बात हो गई है। ये संस्थायें बहुत थोड़ी पूंजी से कार्य करती हैं और कुछ स्थितियों में तो अनेकों ऐसी नियन्त्रण कम्पनियों (holding companies), जिनकी पूंजी बहुत थोड़ी होती है, बड़ी संस्था में जनोपयोगी उद्यमों पर अपना अधिकार कर लेती हैं। अनेक मामलों में थोड़े से चालाक वित्त-प्रबन्धक पहले तो इन नियन्त्रण कम्पनियों पर नियन्त्रण कर लेते हैं और उनके माध्यम से फिर जनोपयोगी उद्यमों को नियन्त्रित करते हैं। भारत में भी ऐसे उदाहरण देखने को मिलते हैं।

एकाधिकारी शक्ति के दुस्प्रयोग के कारण ही, जनोपयोगी उद्यमों पर सरकारी नियमन एवं नियन्त्रण को आवश्यक समझा जाता है। कुछ देशों में, अनेक जनोपयोगी उद्यमों का

राष्ट्रीयकरण कर दिया गया है और वे सरकारी एकाधिकारों (public monopolies) के रूप में कार्य करते हैं।

### जनोपयोगी उद्यमों की मूल्य-नीति (Public Utility Price Policy)

जनोपयोगी उद्यमों द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवाओं की विशिष्ट प्रवृत्ति के कारण, इस तथ्य के कारण कि खरीदार द्वारा सामान्यतः उनका सग्रह तथा पुनर्विक्रय नहीं किया जा सकता, उद्यमों द्वारा प्रयोग की जाने वाली स्थिर पूँजी की मात्रा अधिक होने के कारण और उनकी वस्तुएँ तथा सेवाएँ संयुक्त रूप से उत्पादित होने के कारण, इन उद्यमों की वस्तुओं, ~~प्रदा~~ सेवाओं की कीमतों में अनिवार्यतः अन्तर पाया जाता है। विजली तथा गैस के सम्बन्ध में सामान्यतः यह होता है कि ये बड़े उपयोक्ताओं (users) को छोटे उपयोक्ताओं के मुकाबले नीची दरों से प्रदान की जाती है। इसी प्रकार, शक्ति (power) घरेलू उपयोक्ताओं के मुकाबले औद्योगिक उपयोक्ताओं को कम कीमतों पर प्राप्त हो जाती है। इसी तरह, रेलों द्वारा यात्री यातायात तथा माल यातायात (goods traffic) से भिन्न-भिन्न दरें ली जा सकती हैं और माल में भी भिन्न-भिन्न प्रकार के माल पर भिन्न-भिन्न दरें वसूल की जा सकती हैं। इसके अतिरिक्त, प्रातःकालीन भीड़भाड़ के पश्चात् अपवा विशिष्ट यात्री रेलों से सफर करने वाले यात्रियों को अग्यो के मुकाबले कम भाड़ा देना होता है। कभी-कभी व्यस्त घण्टों (peak hours) के पश्चात् सेवा का उपयोग करने वालों को कम दरें अदा करनी होती हैं। इस प्रकार, जनोपयोगी उद्यम एक भेदभूलक किस्म (discriminating type) का एकाधिकार होता है।

अन्य उद्यमों के समान ही जनोपयोगी उद्यमों द्वारा भी इस सामान्य सिद्धान्त को लागू किया जाता है कि उद्यम से प्राप्त कुल आय (total revenue) इतनी अवश्य होनी चाहिए कि जो उसमें लगी कुल लागत को पूरा कर दे। लागत (cost) में साज-सज्जा (equipment) के मूल्य पर सामान्य दर से लगाया गया प्रतिफल (return) सम्मिलित होता है। साज-सज्जा का मूल्यांकन उसकी पुनरुत्पादन (reproduction) करने की लागत के आधार पर किया जाता है। इस स्थिति में, विभिन्न बाजारों में दरों का निर्धारण “बाजार कितना सहन कर सकता है” (what the market will bear), के आधार पर किया जाता है।

जनोपयोगी उद्यमों की सेवाओं की दरों में तर्कपूर्ण एवं समुचित प्रकार के अन्तर का होना पूर्णतः न्यायोचित है। यह अन्तर क्रेताओं की किस्म, खरीदी गई सेवा की मात्रा तथा उसकी खरीदारी के समय के आधार पर किया जाता है। माँग और उसकी लोच भेदभूलक दरों के वास्तविक आधार हैं और जब किसी बाजार में माँग (demand) बेलोच (inelastic) होती है, तो उस सेवा की ऊँची दर न्यायोचित कही जाती है। अत्यधिक लोचदार माँग (highly elastic demand) की स्थिति में, जनोपयोगी उद्यम नीची दर वसूल करके अपनी विक्री में वृद्धि कर सकता है।

दो अन्य विचारणीय बातें भी हैं जो दरों के निर्धारण में जनोपयोगी उद्यमों का मार्ग दर्शन करती हैं। स्थायी निवेश (fixed investment) का एक बड़ा अनुपात होने के कारण, जनोपयोगी उद्यम बड़ी मात्रा में सेवाओं का उत्पादन करके प्रति इकाई लागत में कमी कर सकता है। अतः सेवा की कुल माँग में वृद्धि करने के लिए कुछ श्रेणियों के ग्राहकों से नीची कीमतें वसूल करना एक न्यायोचित किस्म का भेदभाव है। जनोपयोगी उद्यमों की सेवाओं के मूल्य-निर्धारण में, सेवाओं की माँग में वृद्धि को प्रोत्साहन देना एक महत्वपूर्ण पहलू है। इसके अतिरिक्त, जनोपयोगी

जोकि खर्च की जाने वाली आय को एक-एक पैसे तक बिछरी होती है। यही नहीं, भुगतान की राशि को ऐसी रीति से वसूल किया जाता है जिससे कि वह व्यक्ति की आवश्यकता की सन्तुष्टि के साथ समरूप हो सके। उदाहरणतः तम्बाकू, नमक अथवा चीनी की इच्छा को सन्तुष्ट करने की आवश्यकता कर की अदायगी की प्रेरणा देती है। प्रत्यक्ष कराधान में, यदि कर न अदा किया जाय तो उसके लिए अर्पणदण्ड (fine) तथा अन्य दण्डों की व्यवस्था की जाती है किन्तु परोक्ष कराधान में तो कर न अदा करने की स्थिति में व्यक्ति अपनी आवश्यकता की सन्तुष्टि का ही त्याग करना को बाध्य होता है। इस प्रकार हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि प्रत्यक्ष तथा परोक्ष करों के बीच का आधुनिक आधार केवल पूरक (complementary) ही नहीं है बल्कि उसकी विशेषता यह भी है कि वह दोनों ही करों के समूह के बीच घटाव होने वाली संघर्षोत्पादक शक्तियों को न्यूनतम करता है।<sup>16</sup>

### प्रत्यक्ष करों के गुण व दोष (Merits and Demerits of Direct Taxation)

प्रत्यक्ष करों के गुण :

प्रत्यक्ष करों के निम्नलिखित महत्वपूर्ण गुण अथवा लाभ हैं —

(१) समता एवं न्यायपूर्ण (Equity and Equitability)—ये अदा करने की सामर्थ्य के सिद्धान्त पर आधारित होते हैं और इनमें भिन्न-भिन्न व्यक्तियों एवं सम्पत्तियों पर करों के भार का वितरण समन्यायपूर्ण रीति से विभाजित किया जाता है। ये श्रेष्ठ क्रमवर्धन (fine graduation) अथवा आरोहण (progression) के अनुसार ढाले जा सकते हैं। जो अधिक बचाता है वह अधिक कर देता है, जबकि जिसकी आय कम होती है वह कम कर देता है। इस प्रकार इसमें समता का गुण होता है।

(२) निश्चितता (Certainty)—प्रत्यक्ष कर निश्चितता के सिद्धान्त (canon of certainty) को भी सन्तुष्ट करते हैं। करदाता को इस बात की निश्चितता होती है कि उसे कर के रूप में कितना अदा करना है और राज्य इस विषय में निश्चित होता है कि वह प्रत्यक्ष करों से होने वाली अपनी आय का सही और ठीक ठीक अनुमान लगा सके तथा उसके अनुसार ही अपनी आय व व्यय का समायोजन कर सके।

(३) लोचपूर्णता (Elasticity)—प्रत्यक्ष कर इस अर्थ में लोचपूर्ण होते हैं कि लोगों की आय तथा उनके धन में वृद्धि के साथ ही साथ प्रत्यक्ष करों की प्राप्तियों में भी स्वतः वृद्धि हो जाती है। लोचपूर्ण से आशय यह भी है कि केवल करों की दरों में वृद्धि करने मात्र से ही सरकारी राजस्व में वृद्धि की जा सकती है। आधुनिक सरकारों के लिए, जिनकी आवश्यकताओं में निरन्तर वृद्धि हो रही है। ऐसे लोचपूर्ण कर निश्चय ही बड़े उपयोगी हैं।

16 डि माकॉ ने "First Principles of Finance" नामक अपनी पुस्तक में कराधान में अथवा कराधान के प्रतिरोध में संघर्ष उत्पन्न करने वाली शक्तियों को काफी महत्व प्रदान किया है। ऐसी संघर्षोत्पादक शक्तियों (frictional forces) के उदाहरण हैं—करों का अन्तरण (shifting), प्रसरण (diffusion), पूँजीकरण (capitalisation), उनको छिपाना तथा उनसे बचना। ये शक्तियाँ अर्थव्यवस्था के सन्तुलन (equilibrium) को ही बिगाड़ देती हैं। यह आर्थिक सन्तुलन जितना अधिक विगड़ता है, अन्तरण आदि की प्रक्रिया द्वारा उसको पुनः स्थापना करने में उतना ही अधिक समय लगता है। इसी कारण डि माकॉ ने यह तर्क दिया कि "कर का वितरण प्रारम्भ से ही इस प्रकार किया जाना चाहिए कि जिससे चालू आर्थिक सन्तुलन से या तो बिस्तृत बिगाड़ उत्पन्न न हो अथवा यथासम्भव कम से कम बिगाड़ उत्पन्न हो।" किन्तु फ़िनांसीय वित्त (functional finance) के वर्तमान समय में डि माकॉ की तटस्थ कराधान (neutral taxation) की विचारधारा स्वीकार नहीं की जाती और यह कहा जाता है कि यह अत्यावश्यक तथा वाञ्छनीय भी हो सकता है कि कुछ मार्जिनल लक्ष्यों की पूर्ति के लिए प्रचलित आर्थिक सन्तुलन में परिवर्तन किया जाए।

किसी सेवा की माँग की लोच या मूल्य सापेक्षता ग्राहकों के विभिन्न धर्मों के लिए तथा उस सेवा के विभिन्न प्रकार के उपयोगों के लिए भिन्न-भिन्न ही होती है। यह लोच विभिन्न प्रकार के ग्राहकों के लिए उनकी आय के अनुसार भिन्न होती है। प्रथम और द्वितीय श्रेणी की रेल यात्रा के लिए जो भिन्न-भिन्न प्रकार के किंगये वसूल किये जाते हैं, उसका आंशिक कारण यह तो है ही कि दोनों श्रेणियों में उपलब्ध सुविधाओं में अन्तर होता है। उससे बड़ा कारण यह तथ्य है कि प्रथम श्रेणी की यात्रा का उपयोग केवल धनी व्यक्तियों द्वारा किया जाता है। यदि किसी सेवा के लिए कोई अन्य स्थानापन्न (substitute) सेवा उपलब्ध होती है तो उससे उसकी माँग लोचदार (elastic) बन जाती है और फिर उस सेवा की कीमत भी कम वसूल करनी होती है। उदाहरण के लिए, हल्के अल्प दूरी के यातायात के लिए सड़क परिवहन रेलों से प्रतियोगिता करता है। अतः रेलें ऐसे यातायात (traffic) से नीची दरों से भाड़ा वसूल करती हैं। औद्योगिक उपयोग (industrial use) की स्थिति में बिजली को भाप (steam) से प्रतियोगिता करनी होती है, अतः घरेलू उपयोग (domestic use) की तुलना में उसकी दरें नीची रखी जाती हैं। एक ही सेवा के विविध उपयोगों के कारण, यात्रा विधेय यात्री ट्रेनों से व माधारण ट्रेनों से करने के कारण तथा बिजली की रोशनी के लिए घरेलू उपयोग तथा औद्योगिक उपयोग करने कारण उनकी दरों में जो अन्तर होते हैं, उनका हिसाब केवल इस बात से लगाया जाता है कि उनकी माँग की लोच में कितना अन्तर है। कुछ सेवाओं की व्यस्त समय की दरों तथा खाली समय की दरों में जो अन्तर होता है, उसका भी यही कारण है।

किसी सेवा की प्रति इकाई कीमत इतनी अवश्य होनी चाहिए कि जो उसकी एक अतिरिक्त इकाई के उत्पादन में लगने वाली सीमान्त लागत (marginal cost) के बराबर हो। सेवा की एक छोटी इकाई की सीमान्त लागत का निर्धारण करना तो सम्भव नहीं होता, परन्तु बाजार में उस सेवा की पूर्ति में साधारण उतार-चढ़ाव होने की स्थिति में यह अवश्य सम्भव हो जाता है। सीमान्त लागत के सिद्धान्त के लागू होने से उत्पादन अपनी अनुकूलतम स्थितियों (optimum conditions) में पहुँच जाता है। सीमान्त लागत के अतिरिक्त, बाजार की प्रति इकाई दर में भी ऊपरी लागतें (overhead costs) उतनी मात्रा में सम्मिलित होती हैं जितनी मात्रा में कि वे आसानी से शामिल की जा सकती हैं। इन ऊपरी लागतों का निर्धारण उस लोच (elasticity) से होता है जो बाजार में उस सेवा की माँग के लिए पाई जाती है। माँग की लोच जितनी कम होती है, स्थिर या ऊपरी लागतों के लिए वसूल की जाने वाली राशि भी उतनी ही अधिक होती है। इस प्रकार, जब माँग मूल्य निरपेक्ष या बेलेच होती है तो उस सेवा की दरें ऊँची होती हैं और माँग लोचदार होने की स्थिति में दरें नीची होती हैं। उस स्थिति में विभिन्न बाजारों में दरें इस प्रकार निर्धारित होती हैं जिससे कि सेवा से प्राप्त कुल आय कुल लागत के बराबर हो जाए। बाजार में बेलेच माँग की स्थिति में जो ऊँची दरें वसूल की जाती हैं, वे लोचदार माँग की स्थिति में वसूल की जाने वाली नीची दरों की क्षतिपूर्ति करती हैं और कुल प्राप्त आय कुल सभी लागत की पूर्ति कर देती है।

कभी-कभी बाजार में जनोपयोगी उद्यम द्वारा वसूल की गई कीमतें सीमान्त लागत से कम होती हैं। ऐसा तब किया जाता है जबकि किसी अन्य सेवा द्वारा की जाने वाली प्रतियोगिता बहुत तीव्र होती है। यदि कुछ किस्म के यातायात के सम्बन्ध में सड़क परिवहन कड़ा प्रतियोगी बन जाता है तो रेल भाड़े की दरें असाधारण रूप से नीची रखनी होती हैं। कभी-कभी प्रतियोगिता बढ़ जाने की स्थिति में, उन दशाओं के अन्तर्गत भी दरें नीची रखने के लिए बाध्य होना पड़ जाता है जबकि सेवा की माँग बेलेच होती है। इस प्रकार, कभी-कभी किसी जनोपयोगी उद्यम



उद्यमों से यह भी आशा की जाती है कि वे सामाजिक न्याय में वृद्धि करेंगे। अतः इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए उन्हें कुछ श्रेणियों के उपभोक्ताओं (users) के पक्ष में मूल्यों में भेदभाव वरतना पड़ता है। इस प्रकार, मूल्य निर्धारण का सामाजिक पहलू भी काफी महत्वपूर्ण है।

**दरों का निर्धारण (Determination of Rates) :**

सेवा की लागत (cost of service) के सिद्धान्त को, जो कि मूल्य-निर्धारण का एक वास्तविक प्रतियोगी सिद्धान्त है तथा सर्वाधिक न्यायपूर्ण दरें प्रस्तुत करता है, जनोपयोगी उद्यमों की दरों के निर्धारण के लिए लागू करना कठिन होता है। इस आधार पर सेवाओं को वर्गीकृत कर दिया जाता है। उदाहरण के लिए, रेल-सेवा की सुविधाएँ प्रदान करना मँदानों की अपेक्षा पहाड़ों पर अधिक महंगा होता है और इसी कारण उनकी दरों में भी अन्तर रखना होता है। दूध तथा कुछ अन्य धीमे सराब हो जाने वाले पदार्थों के वातावात के लिए शीत भण्डार धानी मोटर गाड़ियों की व्यवस्था की जाती है। फलतः इन वस्तुओं पर अधिक ऊँची बरे वसूल की जाती हैं। इसी प्रकार साधारण गाड़ियों की अपेक्षा वातानुकूलित (airconditioned) डिब्बों में यात्रा करने पर अधिक भाड़ा देना होता है।

किन्तु सभी मामलों में इस सिद्धान्त को लागू करने से भारी स्वेच्छाचारिता (arbitrariness) उत्पन्न होने का भय रहता है। कठिनाई उस समय उत्पन्न होती है जब स्थिर लागतों का बँटवारा करने का प्रयास किया जाता है। कुल लागत (total cost) में स्थिर लागत (fixed cost) का अनुपात अधिक होने के कारण तथा सेवाओं का संयुक्त उत्पादन होने के कारण प्रत्येक किस्म की सेवा की स्थिर लागत का पृथक्-पृथक् निर्धारण करना कठिन होता है। किसी सेवा के कुछ भागों की विविष्ट लागतों का भाप तो हो सकता है किन्तु प्रदान की जाने वाली प्रत्येक इकाई के बारे में ऐसा करना संभव नहीं होता। उदाहरण के लिए, विजली प्रदान करने में इस बात का निर्धारण किमी निश्चित आधार पर नहीं किया जा सकता कि सयंत्र (plant), तारों, उप-केन्द्रों (sub-stations) तथा वितरण लाइनों आदि में लगी लागत का कितना भाग औद्योगिक उप-भोक्ताओं के हिस्से में डाला जाए और कितना घरेलू उपभोक्ताओं के हिस्से में। स्थायीमार्ग, स्टेशनों, उच्च अधिकारी वर्ग तथा अन्य स्थिर लागतों का वितरण यदि यात्री यातायात तथा माल यातायात के बीच किया जाता है तो ऐसा केवल मनमाने ढंग से ही किया जा सकता है, किसी निश्चित आधार पर नहीं। अतः जनोपयोगी उद्यमों की सेवाओं के मूल्य निर्धारण में लागत सिद्धान्त को लागू करना कठिन होता है।

इस सम्बन्ध में यदि कोई सिद्धान्त सर्वाधिक सामान्य रूप में लागू हो सकता है तो वह है सेवा के मूल्य का सिद्धान्त (value of service principle)। इस सिद्धान्त के अनुसार, उप-भोक्ताओं के प्रत्येक वर्ग से ऐसी कीमत वसूल की जाती है जो कि वह सेवा की अपनी माँग के अनुसार देने में समर्थ होता है। जनोपयोगी उद्यम अपने उपभोक्ताओं का विभाजन माँग के प्रति उनकी लोच के अनुसार कर लेता है और उसी के अनुसार उनसे कीमतें वसूल कर लेता है। सबसे अधिक कीमत उस उपभोक्ता से वसूल कर ली जाती है, जिसकी माँग की लोच (elasticity of demand) सबसे कम होती है और सबसे अधिक माँग की लोच वाले उपभोक्ता से न्यूनतम कीमत वसूल की जाती है। प्रत्येक सेवा की माँग की औसत लोच के अनुसार भिन्न-भिन्न बाजारों में सेवा की पृथक्-पृथक् कीमतें वसूल की जाती हैं। इस विवेचन से पता चलता है कि भेद मूलक दरों (discriminating rates) का सिद्धान्त, जो कि पूर्णतः एक एकाधिकारी सिद्धान्त है, किस प्रकार जनोपयोगी उद्यमों की सेवाओं के कीमत-निर्धारण में प्रविष्ट होता है।

का दृष्टिकोण भी रखती है, जो कि बड़ा महत्वपूर्ण है। दूरों का निर्धारण करते समय सरकारी उद्यम इस बात से भी प्रेरित होते हैं कि सेवा की मांग में वृद्धि हो।

उपनगरीय क्षेत्रों में जब नीची दूरों से विजली देने की व्यवस्था की जाती है तो उसके पीछे उपभोग में वृद्धि करने का उद्देश्य ही निहित होता है ताकि अधिक उत्पादन किया जा सके। रेलों अधिक यातायात को सम्भव बनाने के लिए ही विशेष यात्री गाड़ियाँ चलाती हैं। उपनगरीय लाइनो पर नीची दूरें वसूल किये जाने के पीछे यही उद्देश्य छिपा रहता है कि मुख्य लाइनो के लिए अधिक यातायात उपलब्ध हो सके। मौसमी टिकट इसलिये जारी किये जाते हैं ताकि सम्ये समय की यात्रा के लिए लोगों को प्रोत्साहित किया जा सके। शक्ति (power) के बड़े उप-भोक्ताओं से नीची दूरें वसूल करने के पीछे भी लोगों को उसका अधिक उपयोग करने को प्रोत्साहन देना होता है। इस प्रकार, सेवा की कुल मांग में वृद्धि करने के लिए उसकी दूरों में घटा-वृद्धि की जाती है।

जनोपयोगी उद्यमों की सेवाओं की प्रकृति कुछ ऐसी है कि आवश्यकता वृद्धि के समय उनकी व्यवस्था अवश्य ही करनी होती है और उधर उनका संग्रह भी नहीं किया जा सकता। इससे चरम अथवा अधिकतम मांग (peak demand) की समस्या उत्पन्न होती है। दिन के किसी समय में, अथवा सप्ताह के कुछ दिनों में तथा वर्ष के कुछ महीनों में अन्यो के मुकाबले मांग अधिक रहती है। सेवाएँ प्रदान करने वाला स्थिर संयन्त्र (fixed plant) इतना पर्याप्त अवश्य होना चाहिए कि वह अधिकतम मांग की पूर्ति कर सकें; किन्तु गैर-व्यस्तता के घण्टों में अथवा खाली समय की अवधि में उसका अधिकांश भाग बेकार पड़ा रहता है। मूल्य नीति का उन्नतिशील दृष्टिकोण केवल इस बात से ही प्रेरित नहीं होना कि कुल मांग को पूर्ण उत्पादन क्षमता तक पहुँचा दिया जाए, अपितु इससे भी कि मांग को अधिक समान रूप में फैला दिया जाए, और गैर-व्यस्त समयों में उसे (मांग को) बढ़ाकर तथा व्यस्तता की अवधियों (peak periods) में उसे कम रख कर ऐसा किया जा सकता है। व्यस्तता की अवधियों में सेवा का उपयोग करने वाले व्यक्तियों से ऊँची दूरें वसूल करके ऐसा किया जा सकता है। किन्तु व्यवहार में प्रायः ऐसा करना सम्भव नहीं होता, या छ। इस कारण क्योंकि अधिक मांग तथा कम मांग में अन्तर करना मभव नहीं होता, जैसा कि विजली की मांग के सम्बन्ध में पाया जाता है, अथवा सामाजिक कारणों की वजह से भी ऐसा करना संभव नहीं होता, जैसा कि सरकारी परिवहन द्वारा काम (work) के लिए जाने तथा वहाँ से वापिस आने की यात्रा की स्थिति में होता है। इससे उल्टी स्थिति अधिक आसानी से लाई जा सकती है। गैर-व्यस्त समयों की मांग (off peak demand) निम्न दूरें वसूल करके बढ़ा दी जाती है। इसका प्रभाव यह होता है कि उपरी लागतें (overhead costs) अपेक्षाकृत अधिक उत्पादित सेवाओं में फैल जाती हैं और इस प्रकार प्रति इकाई औसत लागत कम हो जाती है। इससे व्यस्तता की अधिक मात्रा की मांग के एक भाग को गैर-व्यस्त समयों में स्थानान्तरित करने में भी सहायता मिलती है, परिणामस्वरूप भाग अधिक समान रूप से वितरित हो जाती है।

### सामाजिक दृष्टिकोण (Social Aspect) :

जनोपयोगी उद्यम चूँकि अत्यावश्यक मूलभूत सेवाओं की व्यवस्था करते हैं, अतः उनकी मूल्य-नीतियाँ उपभोक्ताओं के कल्याण तथा उद्योग की लागतों, दोनों को ही प्रभावित करती हैं। चूँकि ये उद्यम या तो सामाजिक स्वामित्व के अधीन संचालित किये जाते हैं अथवा सरकारी नियन्त्रण के अधीन कार्य करते हैं, अतः उनकी मूल्य-नीतियों में कुछ सामाजिक उद्देश्यों की पूर्ति की दृष्टि से प्रायः हेर-फेर होती रहती है। सामाजिक कल्याण में वृद्धि करने के लिए जनता के कुछ

को सीमान्त लागत से भी नीची दरें इसलिये नियत करनी होती हैं ताकि वह उद्यम की अन्य सेवाओं की मांग को आकर्षित कर सके। रेलें अपनी शाखा-लाइनों पर दरें प्रायः इसलिए नीची रखती हैं ताकि मुख्य लाइनों के लिए यातायात (traffic) उपलब्ध कर सकें। मुख्य लाइनों की दरें अवश्य इतनी ऊँची रखी जाती हैं जो कि शाखा लाइनों पर होने वाली क्षति को पूरा कर देती हैं। इसके अतिरिक्त, सेवा आरम्भ करने के प्रारम्भिक काल में प्रायः नीची दरें इसलिये रखी जाती हैं ताकि उरा सेवा की मांग उत्पन्न हो सके और जब उस सेवा की मांग उत्पन्न हो जाती है तब वे दरें बढ़ा दी जाती हैं। यही नहीं, सामाजिक कल्याण में वृद्धि करने का जनोपयोगी उद्यमों का दायित्व उनके लिए यह आवश्यक बना देता है कि उन निधन ग्राहकों को अत्यन्त नीची दरों पर सेवा प्रदान करें जिनकी अदा करने की क्षमता बहुत कम होती है। उदाहरण के लिए, कुछ निधन दस्तियों में सरकारी नलों द्वारा अत्यन्त नीची दरों से पानी उपलब्ध कराया जाता है।

इसके विपरीत, कुछ ऐसी परिस्थितियाँ भी होती हैं जो कि जनोपयोगी उद्यमों के लिए यह अनिवार्य बना देती हैं कि वे काफी सोचदार मांग होने की स्थिति में भी ऊँची दरें निर्धारित करें। व्यस्त समयों की अवधि में मांग को हतोत्साहित करने लिए कभी-कभी ऐसा किया जाता है। यह वह समय होता है जबकि उद्यम अतिरिक्त सेवा की व्यवस्था करने में सबसे कम समर्थ होता है; उस अवधि के लिए ऊँची दरें निर्धारित करके सेवा के उपयोग को हतोत्साहित किया जाता है। ऐसा तब भी किया जाता है जबकि अतिरिक्त सेवा की पूर्ति करने में विशेष सामग्री अथवा कौशल (skill) का उपयोग करना होता है। अन्य शब्दों में, अतिरिक्त सेवा प्रदान करने में और अतिरिक्त (फालतू) मूल लागत (prime cost) लगाई जाती है जो कि निर्धारित कीमत द्वारा वसूल कर ली जाती है।

इस प्रकार, जनोपयोगी उद्यमों की दरें भेद मूलक कीमतों का एक स्पष्ट उदाहरण है। सेवा की लागत का सिद्धान्त केवल उस सीमा तक ही लागू होता है जहाँ तक कि कुल राजस्व द्वारा कुल लागतों को सन्तुलित करना होता है। ग्राहकों के विभिन्न वर्गों के लिए, सेवा के विभिन्न उपयोगों के लिए तथा विभिन्न समयों में सेवा के उपयोग के लिए दरों का निर्धारण करने में जो सिद्धान्त मुख्य रूप से भाग अदा करता है, वह यही है कि “उतनी रकम वसूल की जाए जितनी कि यातायात वहन कर सकता है।” यह सबसे स्पष्ट किस्म की भेदमूलक स्थिति है। जनोपयोगी उद्यमों द्वारा भेदमूलक दरें (discriminating rates) वसूल करने के अन्य भी अनेक उदाहरण हैं जैसे कि शक्ति (power) तथा गैस के बड़े तथा छोटे उपभोक्ताओं से विभिन्न दरें वसूल करना, शक्ति के औद्योगिक तथा घरेलू उपयोग के लिए विभिन्न दरें, बिजली के घरेलू उपयोग में रोशनी तथा शक्ति के लिए अलग-अलग दरें, विभिन्न मूल्यों के वस्तुओं के लिए रेल-यातायात की विभिन्न दरें तथा विशेष यात्री रेलों और साधारण रेलों द्वारा सफर करने पर दरों में अन्तर होना आदि।

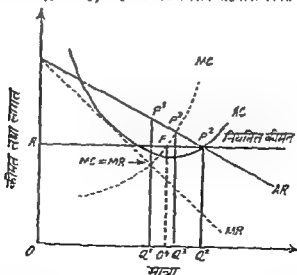
#### उन्नति का दृष्टिकोण (Promotional Aspect) :

सरकारी उद्यमों में लगी कुल लागत में स्थिर लागत का एक बड़ा अनुपात उनके लिए इस बात को सम्भव बनाता है कि वे घटती लागत पर सेवा की अधिकाधिक मात्रा प्रदान करें। इस स्थिति में, सेवा की पूर्ति या संभरण (supply) जितनी अधिक मात्रा में होती है, सेवा की प्रति इकाई लागत उतनी ही कम होती है। अतः उत्पादन में मितव्ययता के लिए यह आवश्यक हो जाता है कि मांग अधिक हो। इस प्रकार, सरकारी उद्यमों की मूल्य नीति अपने सम्मुख उन्नति

सेवाओं के लिए उचित मूल्य-अनुसूचियाँ तैयार करें। भारत, इंग्लैंड तथा अन्य देशों में रेनवे दर न्यायिकरण (Railway Rates Tribunal) तथा संयुक्त राज्य अमेरिका में अन्तराज्य वाणिज्य आयोग (Interstate Commerce Commission) आदि सरकारों द्वारा इनोमिने नियुक्त किये गये हैं ठाकि जनोपयोगी उद्यमों की मूल्य तथा दर अनुसूचियों का नियन्त्रण कर सकें। जनोपयोगी उद्यमों द्वारा बपून किये जा सकने योग्य उचित मूल्यों का निर्धारण करने में इन संगठनों का बनेक महत्वपूर्ण कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है। उदाहरण के लिए, एक कठिनाई सेवाओं की औसत लागत का हिाब लगाने में आती है विशेष रूप से ऐसी सेवाओं की जिनमें सम्मिलित लागत (joint cost) होती है। इसके बाद, एक समस्या यह उत्पन्न होती है कि उस मान की गुन्नाइश का निर्धारण कैसे किया जाय, जनोपयोगी उद्यमों को जिनके अर्जन की अनुमति दी जाती है लाभ की गुन्नाइश का हिाब लगाते समय यह भी निश्चय करना होगा कि मान की गुन्नाइश का हिाब लगाते समय यह भी निश्चय करना होगा कि मान की गुन्नाइश (margin of profit) पूर्वी के मूल निवेश के लिए होनी चाहिए अपना निवेश के वर्तमान विताही मूल्य के लिए। अन्त में, अच्छे और बुरे वर्गों के लिए भी कुछ छूट अवश्य रखनी होगी; अच्छे वर्गों के लिए जो मान की गुन्नाइश रखी जाए उसमें बुरे वर्गों के सम्भावित लाभों की छूट को भी सम्मिलित करना होगा। अनेक देशों के विभिन्न नियन्त्रण आयोगों का अनुभव यह बतलाता है कि ये कुछ ऐसी व्यावहारिक कठिनाइयाँ हैं जिनका समाधान आसानी से नहीं ढूँढा जा सकता।

परि यह मान भी लिया जाय कि जनोपयोगी उद्यमों का नियन्त्रण करने वाले आयोग एकाधिकार की लागत एवं कीमत के ढाँचे से परिचित होते हैं, तो भी दो या तीन ऐसी वैकल्पिक नीतियाँ हैं, आयोग द्वारा जिनका अनुसरण किया जा सकता है। आगे दिया हुआ रेखाचित्र समस्या को अच्छी प्रकार समझने में हमारी गृहयता करता है।

कीमत पर सरकार के नियन्त्रण एवं निम्नन के अभाव में, जनोपयोगी उद्यम अपनी कीमत  $Q^1P^1$  तथा मात्रा (quantity)  $OQ^1$  निश्चित करेगा। प्रतियोगी कीमत तथा उपयुक्त क्रमः



$Q^1P^1$  और  $OQ^1$  है। मान लीजिए, सरकार द्वारा नियुक्त नियामकीय आयोग (regulatory commission) ऐसी प्रतियोगी कीमत (competitive price) का निर्धारण करता है जिसका वि जनोपयोगी उद्यम को अनुसरण करना है। अब नियमित कीमत (regulated price) वह परी रेखा

वर्गों को मूल्य सम्बन्धी रियायतें प्रदान की जाती हैं। उदाहरणार्थ, परिवहन सेवाएँ प्रायः ऐसे समयों में सस्ती दरों पर सुविधाएँ प्रदान करती हैं जबकि कर्मचारी तथा मजदूर काम पर जाते हैं और वहाँ से वापिस आते हैं। यदि विद्युद आर्थिक दृष्टिकोण से देखा जाए तो यह एक हानि है क्योंकि यह केवल व्यस्त समयों में ही अतिरिक्त यातायात को प्रोत्साहन करता है; परन्तु सामाजिक दृष्टिकोण से यह अवश्य एक लाभ ही है।

सस्ती दरों पर सेवा की व्यवस्था प्रायः उन उद्यमों द्वारा की जाती है जो नगर-पालिकाओं द्वारा संचालित होते हैं। परिवहन सेवाएँ उन नये इलाकों के लिए विशिष्ट दरों पर प्रदान की जाती हैं जो गन्दी वस्तुओं को साफ करके बनाये जाते हैं। बिजली तथा गैस निर्धन उपभोक्ताओं को ऐसी समान मीठी दरों से उपलब्ध कराये जाते हैं जो कि उनको दी जाने वाली सेवाओं की रख-रखाव की स्थिर लागतों (fixed costs of maintaining) को भी पूरा नहीं करती। कुछ बस्तियों में पानी ऐसी निश्चित मासिक दरों से उपलब्ध कराया जाता है जो कि उपयोग किये गये जल की मात्रा के अनुसार न होकर मकान के कर योग्य मूल्य (rateable value) पर आधारित होती है, ताकि समाज के कमजोर वर्गों द्वारा उसी सेवा के अधिक उपभोग के लिए प्रोत्साहित किया जा सके। इन सब उदाहरणों में, सभी बाजारों का पूर्ण विकास करने के लिए भेदभावमूलक कीमतों का प्रयोग करने का जो विशुद्ध आर्थिक लक्ष्य सामने रखा गया है उसमें कमजोर उपभोक्ताओं को संरक्षण देने का सामाजिक उद्देश्य भी निहित है।

इस प्रकार, जनोपयोगी उद्यम अपनी मूल्य नीति को भेदभावमूलक दरों पर आधारित करते हैं। ऐसा करना इसलिये संभव हो जाता है क्योंकि ये उद्यम विभिन्न प्रकार के बाजारों में अपनी सेवाएँ प्रस्तुत करते हैं और अनेक मामलों में अपने विस्म की वस्तुएँ व सेवाएँ उत्पन्न करते हैं। भेदभावमूलक दरों का उद्देश्य यही होता है कि उद्यम को इस योग्य बनाया जाए कि वह अपनी उत्पादन क्षमता का पूर्णतम उपयोग कर सके और उद्यम की ऊपरी लागतों (over-head costs) को अधिक से अधिक उत्पादित माल में वितरित कर सके। जब प्रत्येक बाजार में कीमत सेवा की प्रदान करने की सीमान्त लागत की पूर्ति करती है तो उद्यम अपने साधनों का इष्टतम अथवा अनुकूलतम उपयोग (optimum use) कर रहा होता है। व्यवहार में, जनोपयोगी उद्यमों की अपनी मूल्य-नीतियों में सामाजिक दृष्टिकोणों के कारण कुछ संशोधन भी करना होता है। ऐसा करते समय उद्देश्य यही होता है कि उद्यम के लाभ में कुछ कमी करके भी सामाजिक कल्याण में वृद्धि की जाए।

### जनोपयोगी उद्योगों का नियन्त्रण व नियमन (Control And Regulation of Public Utilities)

मीट्रेरीय पर जनोपयोगी उद्योगों पर तीन प्रकार से नियन्त्रण किया जा सकता है— उनकी कीमतों एवं दरों का नियमन (regulation), उनके खातों (accounts) का नियमन और उनकी सेवाओं का नियमन। नियमन के विरुद्ध, कुछ लोग यह कहते हैं कि जनोपयोगी उद्योगों पर सरकार का स्वामित्व होना चाहिए।

#### (१) कीमतों व दरों का नियमन (Regulation of Prices and Rates) :

जनोपयोगी उद्यमों को अधिक ऊँची कीमतें वसूल करने से रोकने के लिए तथा इन उद्यमों के शोषण के विरुद्ध संरक्षण प्रदान करने के लिए, सभी जगह सरकारों ने दर तथा कीमत न्यायाधिकरणों (rates and prices tribunals) की स्थापना की है। इन न्यायाधिकरणों अथवा आयोगों को यह अधिकार दिया जाता है कि वे जनोपयोगी एकाधिकारों द्वारा प्रदान की जाने वाली

## जनोपयोगी उद्यमों का सरकारी स्वामित्व (Government Ownership of Public Utilities)

कीमत तथा उपज के नियमन में चूँकि अनेक व्यावहारिक कठिनाइयाँ सामने आती हैं अतः अनेक लोगों का कहना यह है कि जनोपयोगी उद्यमों का, जो कि स्वयं प्राकृतिक एकाधिकार हैं, स्वामित्व एवं संचालन सरकार द्वारा ही होना चाहिए और तथ्य यह है कि अनेक देशों में ऐसा किया भी गया है। आजकल सबसे अधिक दृढ़िवादी देशों तक में यह बात सामान्य हो गयी है कि अनेक जनोपयोगी सेवाओं जैसे कि रेलवे, रोडवेज, तथा टेलीफोन आदि स्वामित्व एवं प्रबन्ध केन्द्र या राज्य सरकारों द्वारा, नगर-पालिकाओं द्वारा और अन्य स्थानीय निकायों (local bodies) द्वारा किया जाने लगता है। जहाँ भी सरकारें इस कार्य में कुशल सिद्ध हुई हैं, वहाँ प्राकृतिक एकाधिकारों के सरकार द्वारा संचालन को समस्या का सर्वोत्तम वाष्पछनीय हल समझा जाता है। यह हल कुल सामाजिक कल्याण की मात्रा को अधिकतम करता है। यहाँ यह बात स्पष्ट की जानी आवश्यक है कि सोवियत रूस तथा अन्य साम्यवादी देशों में सरकारी उद्यमों को जो तुलनात्मक सफलता मिली है, उसके कारण गैर साम्यवादी देशों में भी सरकारी स्वामित्व के विस्तार को भारी प्रोत्साहन मिला है।

किन्तु जनोपयोगी उद्यमों में सरकारी स्वामित्व के विस्तार से बड़ा गर्माग्रम विवाद उठ खड़ा हुआ है। यह विवाद केवल संयुक्त राज्य अमेरिका में ही नहीं है जो कि स्वतन्त्र उद्यम का स्थापकित घर है, अपितु भारत जैसे देशों में भी खड़ा हुआ है जहाँ कि पिछले कुछ वर्षों में निजी उद्यम बड़ा कोलाहलकारी हो गया है।

पक्ष के तर्क जनोपयोगी उद्यमों के सरकारी स्वामित्व का पक्ष मजबूत दिखाई देता है। सर्वप्रथम, निजी स्वामित्व तथा सरकारी नियन्त्रण व नियमन के बीच उत्पन्न वर्तमान विवाद को सरकारी स्वामित्व एवं संचालन के द्वारा आसानी से सुलझाया जा सकता है। दूसरे, सरकारी स्वामित्व से लाभ का प्रयोजन समाप्त हो जायेगा और उपयुक्त दरों पर पर्याप्त सेवाओं की व्यवस्था की गारन्टी मिलेगी। सरकारी स्वामित्व के अन्तर्गत लाभ के प्रयोजन (profit motive) का स्थान कल्याण-प्रयोजन (welfare motive) लेगा जिसके फलस्वरूप, जनोपयोगी उद्यमों का संचालन उपभोक्ताओं को अधिवाधिक सुविधाएँ प्रदान करने की दृष्टि से किया जायेगा। तीसरे, जनोपयोगी उद्यमों का लाभ प्राइवेट डायरेक्टरियों पर नहीं जायेगा, बल्कि राष्ट्रीय राजकोष में जायेगा और यह इस सीमा तक करों का भार कम करने में सहायता करेगा। चौथे, सरकार द्वारा अधिभूत उद्यम अपेक्षाकृत नीची दरों से बाजार से आवश्यक धन प्राप्त करने में समर्थ हो सकता है क्योंकि सरकार ब्याज की अपेक्षाकृत नीची दरों से धन प्राप्त कर सकती है। इससे उत्पादन लागत कम करने में मदद मिलेगी। इसके अतिरिक्त, सरकार के लिए यह भी सम्भव हो सकता है कि वह योग्यता एवं निष्ठा वाले व्यक्तियों को अपनी ओर आकर्षित करे और उनको कार्य-क्षमता बढ़ाने और उत्पादन-लागत घटाने का उत्तरदायित्व सौंपे। अन्त में, सरकारी स्वामित्व से राजनैतिक भ्रष्टाचार भी काफी मात्रा में समाप्त हो जायेगा। ऐसा भ्रष्टाचार संयुक्त राज्य अमेरिका जैसे देशों में विद्यमान है जहाँ कि जनोपयोगी उद्यम प्रतिकूल विधानों तथा विरोधी मूल्य-नियन्त्रण जायोगों से अपनी रक्षा करने के लिए रिश्वत खोरी तथा अन्य गैर नानूनी तरीकों का आश्रय लेते हैं। ये तर्क बड़े वजनदार हैं विशेष रूप से वह तर्क जो कि लाभ-प्रयोजन की समाप्ति और उसके स्थान पर कल्याण-प्रयोजन की स्थापना से सम्बन्धित है।

है जो कि यह सूचित करती है कि जनोपयोगी उद्यम चाहे कितनी ही मात्रा में उत्पादन तथा विक्रय कर सकता है परन्तु वह विषय केवल इसी कीमत पर कर सकता है। अतः यह कीमत OR ( $=Q^2P^2$ ) जनोपयोगी उद्यम के लिए MR भी है। लाभ को अधिकतम करने के सिद्धान्त  $MC=MR$  का अनुसरण करके जनोपयोगी उद्यम  $OQ^4$  के बराबर उत्पादन करने का निश्चय करेगा जिसे कि बिन्दु F द्वारा प्रदर्शित किया गया है (जिस पर  $MC=MR$ ) यहाँ दो बातें ध्यान देने योग्य हैं। प्रथम, यह कि जनोपयोगी उद्यम यद्यपि अब नियमित कीमत पर माल बेचेगा, फिर भी उसे लाभ प्राप्त होगा। ध्यान देने योग्य बात यह है कि बिन्दु F पर नियमित कीमत औरत लागत से अधिक है। दूसरे, जनोपयोगी उद्यम प्रतियोगी उपज नहीं पैदा कर रहा है बल्कि उससे कुछ कम कर रहा है (अर्थात्  $OQ^4$ )। नियामकीय सत्ता को न केवल प्रतियोगी कीमत ही निश्चित करनी चाहिए, अपितु प्रतियोगी उत्पादन पर भी जोर देना चाहिए।

### (१) खातों का नियमन (Regulation of Accounts) :

जब दरो का निर्धारण मूल्य-आयोग द्वारा किया जाता है तो जनोपयोगी एकाधिकार लागतों को उससे अधिक दिखाने का प्रयत्न कर सकता है जितनी कि वे वास्तव में हैं। ऐसा करने का उद्देश्य यह होता है कि मूल्य-आयोगों द्वारा ऊँची कीमतें निश्चित करा दी जाएँ। ऊँची लागतें कई प्रकार से दिखाई जा सकती हैं, जैसे कि अधिक मूल्य-ह्रास प्रभार (depreciation charges) दिखाकर, खरीदी हुई मशीनरी एवं संयन्त्र की अधिक कीमत दिखाकर अथवा सहायक उद्यम दिखाकर, आदि। ऐसी किसी भी सम्भावना से उपभोक्ताओं को संरक्षण प्रदान करने के लिए, मूल्य-आयोग को ऐसे अधिकार भी दिये जाने चाहिए कि वह इन उद्यमों के खातों का भी नियमन कर सके। अन्तर्राज्य वाणिज्य आयोग को इस प्रकार के अधिकार प्राप्त हैं।

### (२) सेवाओं का नियमन (Regulation of Services) :

यह हम बतला चुके हैं कि अनेक स्थितियों में किस प्रकार जनोपयोगी उद्यम उपभोक्ताओं को पर्याप्त मात्रा में सेवाएँ प्रदान करना नहीं चाहते, विशेष रूप से तब जबकि उन्हें यथेष्ट मात्रा में लाभ प्राप्त होने की आशा नहीं होती। किन्तु उपभोक्ताओं के कल्याण की दृष्टि से, यह हो सकता है कि इन सेवाओं की व्यवस्था करना पूर्णतया आवश्यक हो। इसके अतिरिक्त, जनोपयोगी उद्यम सम्भव है, पर्याप्त सुरक्षा एवं सफाई सम्बन्धी कार्यवाहियाँ न करें। अनेक देशों में स्वतन्त्र मूल्य आयोगों को इस सम्बन्ध में भी विशेष शक्तियाँ प्रदान की गई हैं कि वे जनोपयोगी संस्थाओं को सेवाओं में वृद्धि करने तथा विज्ञापन सुरक्षात्मक कार्यवाहियाँ करने आदि के लिए बाध्य कर सकें।

सरकार द्वारा नियुक्त आयोगों द्वारा कीमत तथा उपज को नियमित करने का कार्य यद्यपि सिद्धान्त रूप में बड़ा सरल दिखाई देता है, किन्तु व्यवहार में, उसके समक्ष अनेक समस्याएँ आ खड़ी होती हैं। लागत का हिसाब लगाना एक बड़ा कठिन कार्य है विशेष रूप से संयुक्त लागतों (joint costs) की स्थिति में। इसी प्रकार निवल लाभ की गणना में भी कठिनाइयाँ सामने आती हैं। फिर, एक समस्या यह होती है कि केवल एक ही कीमत नहीं; बल्कि विभिन्न प्रकार के उपभोक्ताओं के लिए कीमतों को एक पूरी सूची कैसे तैयार की जाए? इन सबसे भी बढ़कर एक समस्या तब उत्पन्न हो सकती है जबकि जनोपयोगी उद्यम सरकार द्वारा नियुक्त मूल्य आयोगों को अनुचित साधनों द्वारा प्रभावित करने का प्रयत्न करते हैं यदि ऐसा होता है—जैसा कि कहा जाता है कि अमेरिका में ऐसा होना एक विलुप्त सामान्य बात है—तो उपभोक्ताओं के लिए जनोपयोगी उद्यमों के शोषण से बचने का कोई मार्ग शेष नहीं रहता। इसीलिए अनेक लोगों का विश्वास यह है कि समुचित नीति यही होनी चाहिए कि इन जनोपयोगी उद्यमों का राष्ट्रीयकरण कर दिया जाय।

### चुने हुए संदर्भ ग्रन्थ

- |                         |   |
|-------------------------|---|
| 1. Bye and Hewett       | : Applied Economics, Chapter V.                     |
| 2. Gemmill and Blodgett | Economic Principle and Problems<br>Chapter 48.      |
| 3. Thomson              | : Economics of Public Utilities, Chapters<br>5 & 6. |
| 4. Sleeman              | : British Public Utilities, Chapters I to III       |

### UNIVERSITY QUESTIONS -

- १ जनोपयोगी उद्यमों से क्या आशय है ? जनोपयोगी उद्यमों के प्रमुख लक्षणों का वर्णन कीजिए ।  
What is meant by public utilities? Describe the main characteristics of public utilities
  - २ जनोपयोगी उद्यम की मूल्य नीति की विवेचना कीजिए ।  
Discuss the public utilities price policy.
  ३. जनोपयोगी उद्यमों के नियन्त्रण तथा नियमन का वर्णन कीजिए ।  
Describe the control and regulation of public utilities.
  ४. जनोपयोगी उद्यमों के सरकारी स्वामित्व के पक्ष तथा विपक्ष में अपने तर्क दीजिए ।  
Give your arguments in favour and against the Government ownership of public utilities
-



विपक्ष के तर्क : जनोपयोगी उद्यमों के राष्ट्रीयकरण के पक्ष में दिये गये तर्क पद्यपि काफी शक्तिशाली हैं, किन्तु राष्ट्रीयकरणों के विरुद्ध दिये जाने वाले तर्क भी कमजोर नहीं हैं। क्षतिपूर्ति की समस्या को छोड़ भी दिया जाए—जो कि सरकार द्वारा अपने अधिकार में ली जाने वाली अनेक जनोपयोगी उद्यमों का एक सरदर बन जायेगी—तो भी निजी स्वामित्व के जनोपयोगी उद्यमों द्वारा अदा किये जाने वाले करों की हानि को फिर अन्य सेवाओं के द्वारा पूरा किया जायेगा। दूसरे, यह हो सकता है कि सरकारी प्रबन्ध अकुशल सिद्ध हों। यह कहा जाता है कि सरकारी अधिकारियों में पहलुशक्ति का अभाव होता है और वे आमतौर पर दैनिक कार्य एवं साक्षरताशाही के अन्तर्गत होने हैं। इसके अतिरिक्त, लाभ-प्रयोजन के अभाव के कारण अकुशलता तथा सुस्ती उत्पन्न हो सकती है जिसका परिणाम उदासीन सेवा, अपव्ययी कार्य-कुशलता तथा ऊँची उत्पादन-लागत के रूप में सामने आ सकता है। अल्पविकसित देशों में, यह समस्या अधिक गम्भीर रूप में वर्तमान होती है। इसके अन्तर्गत, राजनैतिक व्यवस्था प्रायः भ्रष्टाचारी बन जाती है और अधिकांश मामलों में अयुद्धिमत्तापूर्ण तथा अकुशल बन जाती है। सिविल अधिकारियों में इतना पर्याप्त व्यावसायिक अनुभव तथा उतनी नैतिक निष्ठा नहीं होती जितनी कि राष्ट्रीयकृत उद्योगों के कुशल प्रबन्ध के लिए आवश्यक होती है। अतः उन्नत देशों की स्थिति चाहे कुछ भी क्यों न हो, अल्पविकसित देशों को जनोपयोगी उद्यमों में सरकारी व्यक्तित्व का विस्तार करने में शर्त-ज्ञान आगे बढ़ाना चाहिए। तीसरे, एकाधिकार सेवाओं के सरकारी स्वामित्व के कारण सावनों का दुरुपयोग भी संभव हो सकता है। चूँकि इन सेवाओं का उत्पादन माँग की प्रत्याशा में किया जाता है, अतः सरकारी अधिकारियों द्वारा अच्छे प्रतिफल की प्रत्याशा में निवेश किया जा सकता है। परन्तु यह प्रत्याशा (anticipation) गलत सिद्ध हो सकती है और इस स्थिति में हानि का बोझ सामान्य जनता को उठाना होता है। यहाँ यह बात ध्यान देने योग्य है कि सरकारी उद्यम की हानि तो समाज को उठानी पड़ती है किन्तु निजी उद्यमों की हानि केवल प्राइवेट शेयरधारियों को ही प्रभावित करती है। परन्तु समाजीकरण के समर्थक बड़ी शीघ्रता के साथ यह तर्क प्रस्तुत करते हैं कि जनोपयोगी उद्यमों में जोसिम या तो बिल्कुल नहीं होती या बहुत ही कम होती है। अन्त में, जनोपयोगी उद्यमों का सरकारी स्वामित्व सरकार को इस बात के लिए प्रेरित कर सकता है कि वह अन्य उद्योगों में भी सरकारी स्वामित्व का विस्तार करे। इससे आर्थिक शक्ति राज्य के हाथों में ही केन्द्रित होने लगती है और व्यक्तिगत स्वाधीनता की दृष्टि से यह उचित नहीं होता। प्राइवेट एकाधिकारी के शोषण से बचने के लिए तो उपभोक्ता, सरकार का संरक्षण प्राप्त करने का प्रयास करता है, परन्तु सरकारी उद्यम द्वारा ही यदि उसका शोषण आरम्भ हो जाय तो वह किससे संरक्षण प्राप्त करेगा और क्या संरक्षण उसे मिलेगा ?

### निष्कर्ष (Conclusion) :

प्रश्न यह है कि इन दोनों ही प्रकार के तर्कों में अधिक वजनदार कौन से हैं ? इस प्रकार का कोई ठोस उत्तर बना बड़ा कठिन है। यह बात व्यक्ति के राजनैतिक विचारों तथा दल-विशेष से उसकी सम्बद्धता पर निर्भर होती है। परन्तु जनमत का झुकाव सरकारी स्वामित्व के पक्ष में ही प्रतीत होता है। किन्तु सरकारी विभागों के अंग के रूप में जनोपयोगी उद्यमों का प्रबन्ध व संचालन कार्यकुशलता बढ़ाने वाला नहीं हो सकता। अतः सरकारी उद्यमों से सम्बन्धित कमजोरियों पर काबू पाने के लिए ही सरकारी नियमों का उपयोग किया जाता है। सरकारी नियम, जिसमें पूँजी का सरकारी स्वामित्व किन्तु निदेशकों का अर्धस्वतन्त्र बोर्ड होता है, जनोपयोगी उद्यम का संचालन लाभ के वाणिज्यिक प्रयोजन (commercial motive) के आधार पर करता है।

(४) नागरिक चेतना (Civil consciousness)—प्रत्यक्ष कर नागरिक जागरण उत्पन्न करते हैं, अर्थात् चूंकि इन करों के अन्तर्गत करदाताओं को करों के भार का प्रत्यक्ष रूप से अनुभव कराया जाता है, अतः वे इस बात में बड़ी गहरी रुचि लेते हैं कि सरकारी आय किस प्रकार से खर्च की जा रही है। करदाता राज्य के नागरिकों के रूप में अपने अधिकारों एवं उत्तरदायित्वों के प्रति अधिक सावधान एवं सचेत हो सकते हैं।

(५) उत्पादकता (Productivity)—प्रत्यक्ष करों में उत्पादकता का भी गुण है क्योंकि जैसे-जैसे देश की सम्पत्ति में वृद्धि होती जाती है वैसे-वैसे प्रत्यक्ष करों से होने वाली आय में भी वृद्धि होती जाती है।

(६) योग्यता एवं न्यायशीलता (Ability and Equitability)—श्री० जे० के० मेहता

“प्रत्यक्ष कर न्यायोचित हैं क्योंकि वे करदाना की योग्यता के आधार पर वसूल किये जाते हैं। धनी व्यक्तियों पर अधिक कर तथा निर्धनों पर कम कर लगाकर आय के वितरण की को काफी हद तक दूर किया जा सकता है। इसी कारण इसे अधिक न्यायसंगत कहा जाता है।”

इस प्रकार प्रत्यक्ष करों के लाभ हैं—(१) समता एवं न्यायपूर्णता (equity) (२) निश्चितता (certainty) (३) लोचपूर्ण अथवा लचीलापन (elasticity) (४) नागरिक चेतना (civil consciousness) (५) उत्पादकता (Productivity) तथा (६) योग्यता एवं न्यायशीलता (Ability and Equitability)।

प्रत्यक्ष करों के दोष

प्रत्यक्ष करों के दोषों में चार बातों पर विशेष जोर दिया जा सकता है

(१) मनमानापन (Arbitrariness)—प्रत्यक्ष करों में मनमानापन आने लगता है क्योंकि कर अथवा करों की मामलों का कोई वस्तुनिष्ठ (objective) एवं न्यायपूर्ण आधार प्राप्त करना वास्तव में बड़ा कठिन है। उदाहरण के लिए, आय-कर की दर इस बात पर निर्भर होगी कि सरकारी राजनैतिक गठन किस प्रकार का है। एक दक्षिणपथी अथवा अनुदारदलीय सरकार, यह हो सकता है कि करों की निम्न दरें लागू करें, किन्तु एक वामपथी सरकार करों की कठोर दरें लागू कर सकती है। परन्तु अनुभव के द्वारा तथा सावधानी बरत कर कराधान में न्यायपूर्णता लाई जा सकती है और मनमानापन भी यदि पूर्णतया समाप्त नहीं किया जा सकता, तो कम तो किया जा सकता है।

(२) ईमानदारी पर कर तथा चोरी को प्रोत्साहन—प्रत्यक्ष कर ईमानदारी पर आधारित कर हैं। वे लोगों को इस बात का प्रलोभन देते हैं कि वे अपनी आय अथवा अपने धन को पूर्णतः अथवा अंशतः छिपा लें और कर देने से बच जायें। परन्तु समय की गति के साथ ही साथ, प्रशासनिक मशीनरी को निरन्तर मजबूत बनाया जा रहा है और कर की चोरी (tax evasion) तथा कर-परिहार (tax avoidance) को न्यूनतम किया जा रहा है।

(३) असुविधाजनक—प्रत्यक्ष कर इन मामलों में असुविधाजनक होते हैं कि करदाताओं को अपनी आय के सभी स्रोतों का हवाला देते हुए आय के विवरण तैयार कराने होते हैं और वे कर अधिकारियों के सम्मुख प्रस्तुत करने होते हैं। फिर लेखा रखने की विधियाँ (accounting procedures) इनकी अधिक है तथा उनका अनुसरण करना इतना कठिन है कि अधिकांश मामलों में, व्यक्तिगत करदाताओं को अपने आय-विवरण (income returns) तैयार करने में पेशेवर आय-कर वकीलों की मदद लेनी पड़ती है।

## कीमतों व संभरण का नियन्त्रण (Control of Prices and Supply)

बाजार की माँग और संभरण की शक्तियों में सरकार का हस्तक्षेप प्राचीनकाल से ही होता चला आया है और विभिन्न देशों में समय-समय पर सरकारी अधिकारियों द्वारा वस्तुओं की कीमतों का नियमन करने का प्रयत्न किया गया है। प्रथम विश्वयुद्ध की अवधि में, कुछ देशों में कुछ वस्तुओं की कीमतों पर नियन्त्रण भी लगाया गया था। कुछ देशों में आयोजनाबद्ध अर्थ-व्यवस्थाओं के आरम्भ के साथ ही साथ, मूल्य-नियमन (price regulation) वहाँ के आर्थिक कार्यक्रमों का एक महत्वपूर्ण अंग बन गया। द्वितीय विश्वयुद्ध के समय में, अनेक देशों में अपेक्षाकृत बड़े पैमाने पर मूल्य-नियन्त्रण लागू किये गये और उनमें काफी सफलता मिली। सन् १९३० की मन्दी के काल में, संयुक्त राज्य अमेरिका में, मूल्य-स्थिरीकरण (price stabilisation) का एक कार्यक्रम, विशेषतः कृषि-मूल्यों के सम्बन्ध में लागू किया गया। चूँकि उस अवधि में, कृषि-पदार्थों की कीमतें तेजी से गिर रही थी अतः “कीमतों की टेकबन्दी” (price support) का कार्यक्रम लागू करके ही उनकी सहायता की जा सकती थी।

इस अध्याय में, हम इस बात की विवेचना करेंगे कि विभिन्न परिस्थितियों के अन्तर्गत सरकार द्वारा कीमतों का नियमन किस प्रकार किया जाता है। कीमतों के नियन्त्रण का एक रूप संयुक्त राज्य अमेरिका में प्रचलित कीमतों की टेकबन्दी का वह कार्यक्रम है जिसके अन्तर्गत कीमतों को उचित निश्चित स्तरों से नीचे नहीं गिरने दिया जाता। युद्धकाल में, जब स्फीतजनक शक्तियाँ (inflationary forces) प्रबल हो गई थी, कीमत-नियन्त्रण द्वारा कुछ कीमतों के सम्बन्ध में उनकी उच्चतम सीमा नियत कर दी गई थी और इस प्रकार कीमतों को अधिक ऊँची चढ़ने से रोका गया था। नियोजित अर्थव्यवस्था में, कीमतों का नियमन इसलिए करना होता है ताकि साधनों का वितरण योजना के उद्देश्यों के अनुसार किया जा सके। मूल्य-नियन्त्रण के अन्तर्गत सामान्यतः संभरण या माँग या दोनों पर ही कुछ न कुछ नियन्त्रण लगाना होता है। इस उद्देश्य की पूर्ति राशनिंग द्वारा वस्तुओं के वितरण पर नियन्त्रण लगाकर की जाती है। अतः राशनिंग कीमतों के नियन्त्रण की नीति का एक अभिन्न अंग है।

इस अध्याय में हम जिस प्रकार मूल्य अथवा कीमत-नियन्त्रण पर विचार करेंगे उसे प्रत्यक्ष नियन्त्रण कहा जा सकता है। कभी-कभी मौद्रिक नियमन अथवा राजकोषीय उपायों द्वारा कीमतों पर परोक्ष रूप से भी नियन्त्रण लगाया जाता है। संभरण का नियमन करके तथा बैंक माल का निर्देगन करके मौद्रिक अधिकारी कीमतों के सामान्य स्तर में वांछित परिवर्तन ला सकते हैं। इसी प्रकार, वर उगाहर अथवा उपादान (subsidies) स्वीकृति करके कुछ वस्तुओं की कीमत में परिवर्तन लाया जा सकता है। किन्तु ये सब कीमतों के नियमन के परोक्ष तरीके हैं। पर इन अध्याय में हमारा सम्बन्ध कीमतों के केवल प्रत्यक्ष नियन्त्रण से है। यह नियन्त्रण वस्तुओं की माँग या संभरण या दोनों में ही घटा-वढी करके किया जाता है। इस अध्याय में हमारा अध्ययन-विषय किसी बाजार में कार्यशील शक्तियों के प्रत्यक्ष नियन्त्रण से हो है।

### कृषि पदार्थों की कीमतों के समर्थन के कार्यक्रम (Farm Support Programmes)

मन्दी के समय में जब कीमतें गिर रही होती हैं तो प्रायः सरकार पर इस बात का भारी दबाव पड़ता है कि वह न्यूनतम कीमतें निश्चित करने के लिए कार्यवाही करे। मन् १९३० की बड़ी मन्दी के काल में, विश्वभर में ऐसी कार्यवाहियाँ की गई थी कि जिनसे विभिन्न वस्तुओं की कीमतों को नीचे गिरने से रोका जा सके। किन्तु इस प्रकार की सहायता की आवश्यकता मुख्यतः कृषि-पदार्थों के सम्बन्ध में ही उत्पन्न हुई थी, अतः यहाँ हम केवल कृषि-पदार्थों के मूल्यों की टेकवन्दी के कार्यक्रमों या ही अध्ययन करेंगे। संयुक्त राज्य अमेरिका इस प्रकार की नीति अपनाने की दिशा में अग्रसर रहा अतः हम मुख्यतः इस बात का ही उल्लेख करेंगे कि उस देश में सरकार ने कृषि-सहायता के लिए क्या-क्या किया। मन् १९२९ में, हुवर प्रशासन के अन्तर्गत, संघीय फार्म बोर्ड (Federal Farm Board) की स्थापना की गई। इसका उद्देश्य था कुछ कृषि-पदार्थों की कीमतों को ऊँची बनाये रखने के लिए कृषि की फालतू उपज की खरीद करना। बाद में इस बोर्ड को समाप्त कर दिया गया और अन्य एजेंसियों ने ले लिया। इस प्रकार कीमतों की टेकवन्दी (price support) की नीति बराबर जारी रही और अब भी जारी है। भारत में अभी हाल में ही, सरकार ने अपनी इन इच्छा की घोषणा की है कि वह कुछ आवश्यक कृषि-पदार्थों की कीमतों को घोषित स्तरों से नीचे नहीं गिरने देगी।

#### उपाय (Methods) :

कीमतों को नीचे गिरने से रोकने के लिए अनेक उपाय काम में लाये जाते हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका में एक तरीका यह काम में लाया गया था कि कृषि की सम्पूर्ण फालतू पैदावार निश्चित न्यूनतम मूल्यों पर सरकारी एजेंसी द्वारा खरीद ली जाती थी और कीमतों को उन स्तरों से नीचे गिरने से रोका जाता था। इस प्रकार एकत्र माल को बाद में विश्व-बाजारों में बेच दिया जाता था और इससे होने वाली हानि को सामान्य राजस्व में से पूरा किया जाता था। यह रीति कृषि-उत्पादक को सामान्य कर-दाता द्वारा प्रदान की जाने वाली एक प्रकार की आर्थिक सहायता थी। सर्वप्रथम, गेहूँ व कपास के लिए इस रीति का उपयोग किया गया। किन्तु यह योजना इन पदार्थों की तेजी से गिरती हुई कीमतों पर काबू पाने में असफल रही और छोड़ दी गई। कुछ कृषि-पदार्थों की कीमतों की टेकवन्दी की ऐसी ही नीति अभी हाल के वर्षों में भारत में काफ़ी सफल रही है। जब किसी वस्तु की कीमतें तेजी से गिरती हुई दिखाई देती हैं तब सरकार न्यूनतम घोषित मूल्य पर वस्तु को खरीद कर किसानों की सहायता करती है और इस प्रकार कीमतों को उस स्तर से और नीचे गिरने से रोकती है। किन्तु इस प्रकार की नीति तेजी

से गिरती हुई कीमतों की अवधि के मुकाबले उस स्थिति में अधिक सफल हो सकती है जबकि बढ़ती हुई कीमतों की अवधि में अस्थायी रूप से कीमतें नीचे गिर जाती हैं।

कृषि पदार्थों की कीमतों को नीचे न गिरने देने का एक उपाय यह है कि किसानों को इस बात के लिए प्रोत्साहित किया जाए कि वे अपने कुल कृषि योग्य भूमि के कुछ भाग में रेशेदार फसतें न बोयें और इस प्रकार बचाये गये भू-भाग को भूमि-संरक्षण के लिए अलग रखें। इसके अतिरिक्त, पृथक्-पृथक् किसानों के लिए बाजार के कोटे निश्चित कर दिये जाते हैं ताकि सम्बन्धित वस्तुओं के संभरण को नियन्त्रित रखा जा सके। यही नहीं, अधिकांश पैदावार के वर्षों में जबकि संभरण की मात्रा अधिक होने लगती है तो उपादानों (subsidies) तथा कर्जों के द्वारा किसानों को इस बात के लिए प्रोत्साहित किया जाता है कि वे फालतू पैदावार का रोक लें और कमी के वर्षों में उसको बाजार में ले आएँ। इन सभी कार्यवाहियों का उद्देश्य यह है कि संभरण को कम किया जाए और कीमतों को गिरने से रोका जाए। परन्तु यह रीति केवल तभी सफल हो सकती है जबकि किसानों के बीच सहयोग हो और सरकारी एजेंसियों द्वारा प्रभावपूर्ण रीति से मार्ग-दर्शन किया जाए। जब तक किसान बोये जाने वाले कृषि-क्षेत्र को सीमित करने को तैयार न हो और अपने लिए निर्धारित कोटे को स्वीकार न करें तब तक वस्तु का संभरण नहीं घटाया जा सकता।

इस सम्बन्ध में एक तीसरी रीति यह अपनाई जा सकती है कि किसानों को उनकी सम्पूर्ण उपज पर प्रत्यक्ष नकद उपादान (direct cash subsidy) दिया जाय। किसान को इस बात की अनुमति दे दी जाती है कि वह सामान्य दिनों में जिसना उत्पादन कर सके और उसे इस बात की भी सूट होती है कि वह उसे उस कीमत पर बेच सके जो वह बाजार में विद्यमान माँग और संभरण की दशाओं के अन्तर्गत प्राप्त करता है। लेकिन उत्पादक को न्यूनतम कीमत की गारन्टी दी जाती है और उसे इतनी धनराशि दे दी जाती है जो कि बाजार कीमत पर उसकी उपज के प्रथम-मूल्य तथा गारन्टीकृत न्यूनतम कीमत के अन्तर के बराबर होती है। इस प्रकार उत्पादक को गारन्टीकृत कीमत प्राप्त हो जाती है और उपभोक्ता को बाजार-कीमत पर वस्तु प्राप्त हो जाती है तथा अन्तर की पूर्ति सामान्य करदाता द्वारा कर ली जाती है। इस सब क्रिया में निर्णायक तत्त्व यह होता है कि करदाता कितना भार वहन कर सकता है। यदि यह भार बहुत अधिक होता है तो हो सकता है कि यह योजना क्रियान्वित न हो सके।

**न्यूनतम कीमत-निपन्त्रण का मूल्यांकन (Appraisal of Minimum Price Control) :**

कीमतों के समर्थन का नार्मल उम्र समय के लिए तो ठीक रहता है जबकि कोई उद्योग अपने उत्पादित मात को ऐसी कीमत पर न बेच सके जो कि उसे सामान्य लाभ प्रदान करे। किन्तु जब किसी उद्योग की उत्पादन-क्षमता बहुत अधिक बढ़ी हुई हो तो स्वाभाविक कार्य विधि में हेर-फेर करने की प्रक्रिया अनावश्यक रूप से समीचीन तथा कठोर हो जाती है। कुछ उद्योगों में, स्थिति का मामला केवल कुछ उत्पादकों को ही करना होगा जो कि ध्वस्तपण के बाहर कर दिये जायेंगे। यह समाधान निश्चित उत्पादकों के लिए बड़ा कठोर होगा। इस स्थिति में, यदि सरकार हस्तक्षेप करके उत्पादकों को व्यवसाय में बनाये रखने तथा न्यूनतम सामान्य लाभ प्राप्त कराने में सहायता करती है तो निश्चय ही यह न्यायोचित है। जब उत्पादकों की संख्या सामान्यतः कम होती है और वे इस मन्दी के तूफान का सामना करने की स्थिति में नहीं होते, तो राज्य की सहायता बड़ी आवश्यक एवं उपयोगी होती है। कृषक जो सामान्यतः एक छोटा सा व्यावसायी होता है अतः उसमें बिना किसी सहायता के दीर्घकालीन मन्दी का सामना करने

की सामर्थ्य नहीं होती। इस स्थिति में, सरकार द्वारा प्रदान की जाने वाली सहायता वृषि उत्पादकों के इस वर्ग को इस योग्य बनाती है कि वे मन्दी का सामना करने की अपनी क्षमता को उस समय तक बनाये रख सकें जबकि उनकी उपज की माँग बढ़े।

गारन्टीकृत न्यूनतम कीमत उद्योग के उत्पादन की अनुकूलतम लागत (optimum cost) पर आधारित होती है। किन्तु उद्योग की बदलती हुई उत्पादन-विधियाँ तथा बदलते हुए संगठन के अन्तर्गत इसका निर्धारण करना बड़ा कठिन होता है। संयुक्त राज्य अमेरिका में काम में लाई गई समता-मूल्य रीतियाँ (parity price methods) भी न्यायोचित नहीं कही जा सकती। इस रीति के अन्तर्गत, एक निश्चित अवधि की कृषि और गैर-कृषि कीमतों के पारस्परिक सम्बन्ध को सामान्य मान लिया गया था और मन्दी की अवधि में कृषि-पदार्थों की गारन्टीकृत कीमतें वे थीं जो कि गैर-कृषि कीमतों के प्रति आधार-वर्ष जैसा ही अनुपात रखती थी। यह पूर्णतया एक अन्वयायपूर्ण कार्यविधि थी। मूल्य-सम्बन्ध (price relationships) सदा ही एक समान नहीं रहा करते और तकनीकी एवं संगठन सम्बन्धी परिवर्तनों के साथ ही उनमें भी परिवर्तन हुआ करते हैं। इसमें कोई उचित तर्क नहीं दिखाई देता कि किसी निश्चित अवधि की कृषि और गैर-कृषि कीमतों के पारस्परिक सम्बन्ध को सामान्य (normal) मान लिया जाए। अतः गारन्टीकृत कीमत सभी प्रकार से केवल एक गमगामी कीमत-मात्र होती है जो कि कभी-कभी बहुत अधिक हो सकती है और अनुसूचित उत्पादकों को संरक्षण दे सकती है।

किसी उद्योग की उपादान देना असाधारण परिस्थितियों में ही उचित हो सकता है। ऐसा उपादान उद्योग को विशेष सकटों का सामना करने में समर्थ बनाने के लिए दिया जाता है। तथापि, ऐसा उपादान केवल तभी तक दिया जाना चाहिए जब तक कि ऐसा करना पूर्णतया आवश्यक हो। ऐसी सहायता को अधिक लम्बे समय तक चलाते रहना सामाजिक दृष्टि से हानिकारक होता है। वास्तविकता यह है कि ऐसी सहायता के सम्बन्ध में एक खतरा सदा यह रहता है कि उद्योग उस समय भी इसकी माँग करते रहते हैं जबकि संकटकाल समाप्त हो जाता है।

जब किसी उद्योग की मूल्य उत्पादन क्षमता बहुत अधिक बढ़ी हुई होती है तो उसके संभरण के एक भाग को बाजार में न ले जाकर उसकी कीमत को ऊँचे बनाये रखने का प्रयत्न असफल हो सकता है किसी भी वस्तु की कीमत स्थायी रूप से उस समय तक ऊँचे नहीं बनाई रखी जा सकती जब तक कि सामान्य संभरण की दशाएँ ही ऐसा करने की विवदा न कर दें। संयुक्त राज्य अमेरिका में वृषि बोर्ड का टेकवन्दी का कार्यक्रम इसी परिस्थिति के कारण असफल हुआ था।

कीमतों के समर्थन के कार्यक्रमों का महत्त्व केवल उत्पादविधि में ही होता है। जिस समय वस्तु का संभरण (supply) उसकी माँग से अधिक होता है, उस समय उत्पादकों को अस्थायी रूप से सहायता देना बिल्कुल न्यायोचित होता है। परन्तु जब यह स्थिति स्थायी रूप धारण कर लेती है, जैसा कि कृषि में होता है, तब तो समस्या का दीर्घकालीन हल केवल यही होता है कि उत्पादन के उपादानों को उद्योग से बाहर निकाला जाय और उनको कहीं अन्यत्र काम में लगा दिया जाय। इस स्थिति में यदि राज्य की सहायता प्रदान की जाए तो उसका उद्देश्य यही होना चाहिए, न कि असन्तुलन की स्थिति को लम्बा खींचे चलना। कृषि में फलतः भूमि का उपयोग अनेक ऐसे कार्यों के लिये किया जा सकता है जैसे कि वन लगाने में, भू-संरक्षण की फसलें उगाने में तथा सार्वजनिक पार्क आदि बनाने में। तथापि, भूमि का यह अन्तरण (diversion) ऐसा नहीं होना चाहिए जिससे कि भूमि ऐसे समय में भी बेकार पड़ी रहे जबकि साधारण फसलों के लिये उस पर खेती करना सामाजिक दृष्टि से वाञ्छनीय हो।

कृषि पदार्थों की कीमतों के समर्पण की नीति को अपनाने में सरकार को जो वित्तीय बोझ उठाना पड़ता है, उसे इसके विरुद्ध एक प्रबल तर्क के रूप में प्रस्तुत किया जाता है। फालतू उपज को खरीदना और भविष्य में बेचने के लिये उसको सुरक्षित रखना—ये ऐसे कार्य हैं जिनके लिये धन की आवश्यकता होती है और कभी-कभी बहुत अधिक धन की। फिर, यह भी हो सकता है कि जमा की हुई फालतू उपज को बाजार में बेचने की नीवत ही न आये और उसे नष्ट करवा पड़ जाए। यदि ऐसा हुआ तो उसका अर्थ होगा कि फालतू उपज को नष्ट करने में सरकार ने जो भी धनराशि खर्च की है उसे ऐसे खर्च की धोखा में खर्चा जायेगा जिसका कि कुछ भी प्रतिफल प्राप्त नहीं होना है। जब इस प्रकार की नीति काफ़ी लम्बे समय तक जारी रखी जाती है तो यह हो सकता है कि करदाता पर पड़ने वाला उसका भार बहुत अधिक हो और वही उस नीति के असफल होने का कारण बन जाए।

अतः निष्कर्ष के रूप में हम यह कहते हैं कि कीमतों के समर्पण के कार्यक्रम अस्थायी कार्यवाहियों के रूप में तो बड़े सहायक सिद्ध होते हैं किन्तु उन्हें सरकारी नीति का स्थायी लक्षण नहीं बनाया जाना चाहिए। भारत में, योजना आयोग ने इस बात पर जोर दिया है कि कृषि पदार्थों के उचित धाम नियंत्रित किये जाएँ और कृषि उत्पादन के कार्यक्रमों की सफलता के लिए ऐसा करना बड़ा आवश्यक है। विकासशील अर्थव्यवस्था में, वस्तुओं के उचित दाम बनाये रखने के लिए कोई अधिक लम्बे प्रयत्नों की आवश्यकता नहीं होती क्योंकि स्फीतिजनक शक्तियाँ वहाँ पहले से ही काफ़ी बलवती होती हैं। जबकि कीमतें सामान्य रूप से स्थिर हों, तो आय कीमतों के मुकाबले कुछ कीमतों की कृत्रिम रूप से उच्च स्तर पर बनाये रखने के लिए दीर्घकालीन प्रयत्नों की आवश्यकता होती है और ऐसे प्रयत्न सभी परिस्थितियों में आसानी से नहीं किये जा सकते।

### युद्धकालीन मूल्य-नियन्त्रण (War Time Price Control)

युद्ध काल में कीमतों पर जो नियन्त्रण लगाया जाता है उससे कुछ अन्य प्रकार की समस्याएँ उत्पन्न होती हैं। मुद्रा स्फीति की स्थिति में कीमतों को बहुत अधिक बढ़ने से रोका जाता है। जब कीमतें उन स्तरों से नीचे पहुँचने लगती हैं जो कि उस समय कायम होते जबकि बाजार पूर्णतया स्वतन्त्र होता, तो आवश्यकता इस बात की होती है कि उत्पादन के विभिन्न क्षेत्रों में उत्पादन की सामग्री तथा उसके अन्य साधनों के प्रवाह पर नियन्त्रण लगाने के उपाय खोजे जाएँ। इसके अतिरिक्त, रानार्निंग तथा अन्य उपायों के द्वारा उपभोक्ता की माँग को भी नियमित करना होता है।

आधुनिक युद्ध मूल्य-व्यवस्था पर दो प्रकार के दबाव डालता है। प्रथम, इसके कारण कुछ पदार्थों की माँग में भारी वृद्धि हो जाती है। इससे उन वस्तुओं की कीमतें उत्पादन लागत से तथा अन्य वस्तुओं की कीमतों से बहुत आगे बढ़ जाती है। यदि कीमतों को इस वृद्धि को बिना किसी रोक-टोक के जारी रहने दिया जाये तो उन वस्तुओं के संभरण में बिना इतनी वृद्धि किये ही, जिससे कि युद्ध की आवश्यकताएँ पूरी हो जाएँ, उत्पादकों को भारी लाभ होने लगते हैं। इसके साथ ही जरूरतमन्द नागरिक उपभोक्ताओं को भी उससे बड़ा कष्ट होता है। अतः ऐसी स्थिति में, कीमतों की इस वृद्धि को रोकने के लिए प्रयत्न करने की आवश्यकता होती है। दूसरे, आधुनिक युद्धों के लिए वित्त की व्यवस्था विभिन्न प्रकार की मुद्राओं का विस्तार करके की जाती है। इससे भी कीमतें ऊपर चढ़ती हैं और साथ ही कीमतों का पारस्परिक सम्बन्ध भी विकृत हो जाता है। सरकार कराधान तथा उधार के द्वारा लोगों को फालतू श्रय-शक्ति लेने का प्रयत्न करती है परन्तु

प्रयास में पूर्ण सफलता साध्य ही कभी प्राप्त होती है। इस स्थिति में निम्न कीमतों पर पृथक्-पृथक् नियन्त्रण लगाने की कार्यवाहियाँ करनी होती हैं।

**मूल्य-नियन्त्रण के उद्देश्य (Objects of Price Control) :**

युद्धकाल में, मूल्य-नियन्त्रण से निम्न तीन उद्देश्य पूरे होते हैं :—

(१) कीमतों की स्फोटितजनक वृद्धि को रोकना (to check the inflationary rise of prices)—इसका प्रमुख उद्देश्य कीमतों की स्फोटितजनक वृद्धि को रोकना होता है। युद्ध कार्यों के लिए सरकार द्वारा जो भारी मात्रा में व्यय किये जाते हैं उससे लोगों की द्रव्य-आय में बहुत अधिक वृद्धि हो जाती है। परिणामस्वरूप, कीमतों में तेजी से बढ़ने की प्रवृत्ति उत्पन्न हो जाती है। साधनों को युद्ध-सम्बन्धी उद्योगों की ओर मोड़ देने के फलस्वरूप उपभोक्ता-वस्तुओं के उत्पादन में जो कमी आती है उससे स्फोटितजनक दबावों (inflationary pressures) में वृद्धि हो जाती है और यदि उन पर नियन्त्रण नहीं लगाया जाए तो मजदूरियों और कीमतों में वृद्धि की एक होड़ सी लग जाती है। ऐसे अवसरों पर स्फोटित का उत्पन्न होना न केवल उपभोक्ता के लिए ही बुरा होता है बल्कि उससे युद्ध को जारी रखने के द्रव्य-भार में भी वृद्धि हो जाती है जिससे युद्ध-प्रयत्नों में गंभीर बाधा उत्पन्न हो सकती है। ऐसी दशाओं में कीमतों एवं मजदूरियों की वृद्धि पर प्रत्यक्ष रोक लगानी होती है।

(२) न्यूनतम मूल आवश्यकताओं की पूर्ति (satisfaction of minimum basic necessities of life)—कीमतों के नियन्त्रण का दूसरा महत्त्वपूर्ण उद्देश्य यह होता है कि सभी नागरिकों को जीवन की न्यूनतम मूल आवश्यकताओं की पूर्ण करने के योग्य बना दिया जाए। भोजन तथा वस्त्र जैसे पदार्थों की कीमतों में बढ़ने की तीव्र प्रवृत्ति पाई जाती है और ऐसे पदार्थों की कीमतों को लगातार बढ़ने के लिए स्वतन्त्र छोड़ दिया जाता है तो यह हो सकता है कि कुछ लोग इन वस्तुओं को बिल्कुल ही न खरीद सकें। अधिक आय वाले व्यक्ति तो इस योग्य होते हैं कि वे वस्तुएं चाहे जितनी मात्रा में खरीद सकें किन्तु निर्धन व्यक्ति, सम्भव है, उसकी थोड़ी सी मात्रा भी न खरीद सकें, वस्तुओं की कमी की स्थिति में दूकानों पर लम्बी लाइनें लगी रहती हैं अतः लाइन में जो लोग आगे गये होते हैं उन्हें तो सब कुछ मिल जाता है किन्तु अन्त में लगे व्यक्तियों को जीवनोपयोगी वस्तुएं प्राप्त होने का अवसर नहीं मिलता। कोई भी जिम्मेदार सरकार इस स्थिति को अधिक लम्बे समय तक जारी रहने नहीं दे सकती। इस प्रकार राशनिंग की योजना के साथ कीमतों की छतबन्दी की जाती है।

(३) साधनों की गतिशील बनाने का साधन (instrument of resource mobilisation)—युद्धकाल में कीमतों का नियन्त्रण साधनों की गतिशील करने का एक आवश्यक अस्त्र होता है। मूल्य-नियन्त्रण से वस्तुओं के मभरण की अपेक्षा उनकी माँग लगातार अधिक बनी रहती है जिससे इग वात की गुंजाइश रहती है कि काम करने की प्रेरणा को कोई शक्ति पहुँचाये बिना ही साधनों का युद्ध-कार्यों के लिए उपयोग किया जा सके। सारांश यह है कि नियन्त्रण के द्वारा उपभोग पर किए जाने वाले व्यय तथा आय का फासला बंद जाता है जिसे अन्य प्रकार से कहा जा सकता है कि इसके द्वारा बड़ी मात्रा में बचत सम्भव होती है। मूल्य नियन्त्रण के अर्न्तर्गत आवश्यक पदार्थों के राशनिंग के द्वारा उपभोग पर किये जाने वाले व्यय को न्यूनतम सम्भव स्तर पर और कुल आय से काफी नीचे रखा जाता है। किन्तु खर्च न करने की बात पूर्णतया ऐच्छिक होती है तथा काम करने व आय कमाने की प्रेरणा उतनी ही बलवती होती है जितनी कि वह तब होती जबकि नियन्त्रण अथवा कंट्रोल न होते। जब धर्मिकों को यह पता होता है कि वे अब जो भी बचत करेंगे, उसका उपयोग वे अपने मन चाहे तरीके से आगे चलकर



कर सकते हैं तो निश्चय ही वे काफी कठिन श्रम करेंगे। इसके अतिरिक्त, इस संदर्भ में नियन्त्रण इसलिए भी आवश्यक है कि जिससे द्रव्य के भावी मूल्यों में लोगों का विश्वास बना रहे। और इस विश्वास से वंचित करने की इच्छा और दलबली होती है। इस नीति के परिणामस्वरूप, युद्ध-सामग्री तथा अन्य आवश्यक पदार्थों के उत्पादन के लिए साधन उपलब्ध हो जाते हैं।

**मूल्य-नियंत्रण की रीतियाँ (Methods of Price Control) :**

कीमतों का नियन्त्रण अनेक प्रकार से किया जा सकता है। नियन्त्रण की पहली रीति यह है कि किसी मूल्य-विशेष का कोई स्तर निश्चित कर दिया जाता है। इस विषय में, अधिकारी-गण वस्तु का या तो वास्तविक मूल्य अथवा अधिकतम मूल्य या विक्रय-मूल्य निश्चित कर देते हैं। वास्तविक मूल्य (actual price) वस्तु की लागत के आधार पर निश्चित किया जा सकता है। वस्तु की लागत का हिसाब लगा लिया जाता है और उसी स्तर पर कीमत निर्धारित कर दी जाती है। किन्तु इस पद्धति में लागत का अनुमान लगाने में कठिनाई उत्पन्न होती है। इस परिवर्तनशील जगत में, जबकि कीमतें और मजदूरियाँ स्थिर नहीं रहतीं, किसी वस्तु की वास्तविक लागत का अनुमान लगाना बड़ा कठिन है। फिर, जब कुछ वस्तुओं का उत्पादन संयुक्त रूप में होता है तो उस स्थिति में प्रत्येक वस्तु की लागत का पृथक्-पृथक् निर्धारण करना बड़ा कठिन होता है। इस प्रकार, वास्तविक कीमत के निर्धारण का सम्पूर्ण आधार ही अनिश्चित बना रहता है। इस कठिनाई को दूर करने के लिए विभिन्न वस्तुओं की उच्चतम कीमतें निर्धारित करने की पद्धति अपनाई जाती है। प्रत्येक वस्तु की अधिकतम कीमत निश्चित कर दी जाती है और उस उच्चतम सीमा के अन्तर्गत विक्रेता कोई भी कीमत वसूल कर सकता है। इस स्थिति में, लागतों (costs) के विस्तृत एवं सही अनुमानों की आवश्यकता नहीं होती। इसमें, वसूल की जाने वाली कीमत में नबक बनी रहती है जिससे बचती हुई परिस्थितियों में कीमतों में हेर-फेर करने की काफी गुंजाइश रहती है। तथापि, विज्ञेताओं में प्रचलित यह धारणा जाती है कि वे केवल अधिकतम कीमत ही वसूल करते हैं और वही उनकी वास्तविक कीमत बन जाती है।

कभी-कभी अधिकारीगण लागतों का हिसाब लगाने का भी कष्ट नहीं उठाते, बल्कि उन स्तरों पर कीमतों का निर्धारण कर देते हैं जहाँ कि वे कुछ निश्चित तिथियों को पहुँच जाती है। किसी निश्चित समय पर प्रचलित वास्तविक कीमतों को ही नियंत्रित कीमतें (controlled prices) घोषित कर दिया जाता है। यहाँ प्रयत्न यही अधिक होता है कि कीमतों के उतार-चढ़ाव को रोक जाय, वमुकाबले इसके कि ऐसी कीमतें निश्चित की जाएँ जो उपभोक्ता के लिए उचित हों। कीमतें एक विशेष स्तर पर स्थिर कर दी जाती हैं। किन्तु इसमें घटती हुई परिस्थितियों का कोई ध्यान नहीं रखा जाता। जब तक कि सभी कीमतें निश्चित नहीं होतीं, लागतों में निश्चय ही परिवर्तन होते रहते हैं। चूँकि वस्तु की लागत में घट-बढ़ होती रहती है अतः उनकी कीमत के परिवर्तन को रोकने से उस वस्तु का उत्पादन न्यूनान्धिक रूप में सामंदायिक ही बन जाता है। उसकी लागत मुद्रकालीन उच्च स्तरीय के काल में बढ़ने की सम्भावना रहती है, तब उत्पादकों को नियन्त्रित मूल्यों पर वस्तुएँ बेचने में हानि रहती है। इससे विभिन्न वस्तुओं में चोर-बाजारी करने की प्रोत्साहन मिलता है। व्यवहार में, प्रायः ऐसा होता है कि अधिकारीगण अपने द्वारा निश्चित की गई कीमतों में हेर-फेर करने की वाध्य हो जाते हैं। इसका परिणाम यह होता है कि आज की चोर-बाजार की कीमतें कम की नियन्त्रित कीमतें बन जाती हैं। यह तथ्य, कि कीमतें समय-समय पर बदलती रहती हैं, लोगों की वस्तुओं की जमाखोरी करने की प्रोत्साहित करता है। विक्रेता वस्तुओं को इसलिये जमा करते हैं ताकि उन्हें भविष्य में उनको ऊँचे दामों पर बेचने का अवसर मिल सके। उधर उपभोक्ताओं की यह प्रलोभन होता है कि वे आवश्यकता से अधिक वस्तुएँ खरीदें

और उन्हें जमा करें ताकि बाढ़ में उन्हें बड़ी हुई नियन्त्रित कीमतों पर वे वस्तुएँ न खरीदनी पड़ें। वस्तुओं की जमाखोरी की इस दृढ़मुखी प्रवृत्ति से कीमतों को नियंत्रित स्तरों (controlled prices) पर बनाये रखने का कार्य और भी अधिक कठिन हो जाता है।

अतः कीमतों को निर्धारित करने में नागनों का कुछ न कुछ अनुमान लगाना बड़ा आवश्यक होता है। उत्पादक के सहयोग से ये गणनाएँ सम्भव हो सकती हैं यद्यत् कि उत्पादक ईमानदार और विश्वस्त हों। वास्तविकता यह है कि लोकनन्वीय देश में जय मूल्य-नियन्त्रण लागू किया जाता है तो यह आवश्यक होता है कि मूल्य-नियन्त्रण अधिकारियों तथा वस्तुओं के उत्पादकों व व्यापारियों के बीच पविष्ठ सम्पर्क बना रहे। उत्पादकों व व्यापारियों की समितियाँ बना दी जाती हैं जो इन बात पर विचार विमर्श करती हैं कि क्या कीमतें निश्चित की जाएँ। फिर इन समितियों से यह आशा की जाती है कि वे सरकार द्वारा निर्धारित कीमत को लागू करें। कभी-कभी सरकार उत्पादकों के बीच मूल्य सम्बन्धी करारों (agreements) को भी प्रोत्साहन देती है और व्यापारियों को इस बात का बड़ावा दिया जाता है कि वे उद्देश्य के लिए अपने संघ बनायें।

परन्तु नियन्त्रित कीमतों को लागू करने का काम यदि पूर्णतया व्यापारियों के संघों पर ही छोड़ दिया जाए तो उसमें कठिनाइयाँ आ सकती हैं। इस सम्बन्ध में कभी-कभी प्रशासनिक कार्यवाही बड़ी आवश्यक हो जाती है। सरकार के लिए यह आवश्यक हो जाता है कि वह वस्तु की माँग एवं उसके सभरण पर कुछ न कुछ नियन्त्रण लगाये। सरकार नियन्त्रित वस्तुओं के कुछ भण्डारों को अनिवार्य रूप से अपने हाथ में ले सकती है और फिर नाइसेंसशुदा दुकानों के जरिए से उन्हें सामान्य जनता तक पहुँचा सकती है। भारत में, खाद्यान्न तथा वस्त्र जैसी जीवनोपयोगी वस्तुओं के नियन्त्रण के सम्बन्ध में इस प्रकार की कार्यवाही की गई थी। इन वस्तुओं पर नियन्त्रण लगाने का एक महत्वपूर्ण रूप यह था कि सरकार द्वारा खाद्यान्न की अनिवार्य बमूली की जाती थी और फिर अधिकृत व्यापारियों द्वारा उनकी निजी की जाती थी। चीनी के सम्बन्ध में भी ऐसी ही रीति अपनाई गई थी। राशनिंग के द्वारा उपभोग को प्रायः नियन्त्रित कर लिया जाता है। राशनिंग कई प्रकार से किया जाता है। एक ओर जहाँ राशनिंग वस्तु की प्रत्येक गरिबार को दी जाने वाली मात्रा के स्थूल निर्धारण के रूप में हो सकती है, वहाँ दूसरी ओर इसके अन्तर्गत यह भी किया जा सकता है कि प्रत्येक परिवार के आकार, उसमें बालियों तथा नाबालिगों की संख्या तथा परिवार के सदस्यों की व्यक्तिगत आवश्यकताओं के आधार पर उनके लिए वस्तुओं की मात्रा का सूदन एवं विस्तृत निर्धारण कर दिया जाए। मुद्रकाल में, अनेक देशों में सभी आधारभूत जीवनोपयोगी वस्तुओं के सम्बन्ध में व्यापक राशनिंग किया गया था और कम आवश्यक पदार्थों का स्थूल रूप से वितरण किया गया था।

अन्तर्राष्ट्रीय वस्तुओं के सम्बन्ध में, कीमतों पर नियन्त्रण लगाना अपेक्षाकृत कम कठिन होता है। ऐसी वस्तुओं की कीमतें निश्चित करना सरल होता है। लोचनील टैरिफ, कोटे तथा उपादानों (subsidies) की पद्धति के द्वारा कीमतों के स्तर बढ़ाये जा सकते हैं। द्वितीय विश्व युद्ध की अवधि में, खाद्य पदार्थों के मूल्यों का नियन्त्रण भारत के मुकाबले ब्रिटेन में अधिक प्रभावी सिद्ध हुआ था क्योंकि ब्रिटेन में बाहर से आयात होने के कारण खाद्य पदार्थों की कीमतों तथा उनकी पूर्ति पर अधिक आसानी से नियन्त्रण किया जा सकता था।

नियंत्रणों की व्यवस्था के अन्तर्गत, वस्तुओं की कीमतों का सामना उनके लिए प्राथमिकताओं का निर्धारण करके तथा बँटवारे एवं राशनिंग द्वारा किया जाता है। औद्योगिक संस्थाओं की अपनी आवश्यकताओं के अनुसार ही उनमें उत्पादन के उपादानों (factors of production) का वितरण कर दिया जाता है। विभिन्न उद्योगों द्वारा उत्पादित वस्तुओं की महत्ता के

अनुसार ही प्राथमिकताओं (priorities) का निर्धारण कर दिया जाता है। जो उद्योग गुदोपयोगी वस्तुओं का निर्माण करते हैं उन्हें उच्च प्राथमिकता प्रदान की जाती है और अन्य को निम्न प्राथमिकता। राशनिंग सामान्यतः उपभोग के पदार्थों का किया जाता है।

**चोर या काला बाजार (The Black Market) :**

गुदकालीन मूल्य-नियंत्रण का एक लक्षण यह होता है कि विभिन्न वस्तुओं को चोर-बाजारी होने लगती है। कुछ विक्रेता अपने माल का कुछ भाग नियंत्रित मूल्य पर इसलिये बेचना नहीं चाहते क्योंकि वे उन्हें अवैधानिक रूप से ऊँची कीमतों पर बेचने में समर्थ होते हैं। और जब मूल्यों को नियंत्रण को दृढ़ता के साथ लागू नहीं किया जाता तब तो चोर-बाजारी बड़े व्यापक रूप में पाई जाती है। विक्रेता इस अवैधानिक क्रिया में इसलिए सलग्न होते हैं क्योंकि उन्हें अधिक लाभ प्राप्ति की आशा होती है और क्रेता चोर-बाजार में से वस्तुएँ इकट्ठे करीदते हैं क्योंकि राशनिंग के कारण उनकी कुछ माँगें अपूर्ण रहती हैं अथवा क्योंकि वे नियंत्रित वस्तुओं को खरीदने के लिए लाइन में खड़े रहने की अनुविधा से बचना चाहते हैं।

किसी वस्तु की चोर-बाजारी कीमत स्पष्टतः उनकी नियन्त्रित कीमत से अधिक होती है। चोर-बाजार में सम्भरण मूल्य इसलिये अधिक होता है क्योंकि उसके संचालन की लागत अधिक होती है तथा उसमें जोखिम ज्यादा होता है। सम्भरणकर्त्ता (suppliers) चोर-बाजार में प्रत्येक कीमत पर उतना माल बेचना नहीं चाहते जितना कि स्वतन्त्र बाजार में बेचा जाता है चोर-बाजार के संचालन की लागत जितनी अधिक होती है, वहाँ बिकने वाले वस्तु की प्रत्येक मात्रा का सम्भरण मूल्य भी उतना ही अधिक होता है। कानूनी बाजार की सन्तुलन कीमत के मुकाबले चोर-बाजार की सन्तुलन कीमत अधिक होती है।

चोर-बाजार की कीमत नियन्त्रित कीमत से जितनी अधिक होगी, यह इस बात पर निर्भर होता है, कि ऐसे बाजार में वस्तु को खरीदने व बेचने का व्यय तथा जोखिम कितना है। चोर-बाजार में वस्तु को बेचने में जितना अधिक व्यय तथा खतरा होता है, वस्तु का सम्भरण-मूल्य भी उतना ही अधिक होता है। दूसरी ओर, चोर-बाजार से वस्तु को खरीदने में जितना अधिक जोखिम तथा कठिनाईयाँ होती हैं, वहाँ वस्तु का माँग-मूल्य उतना ही कम होता है इसका अर्थ यह हुआ कि चोर-बाजारी के संचालन में सम्बन्धित अधिकांश कठिनाईयाँ तथा शब्द यह विक्रेताओं से सम्बन्धित हैं और क्रेता वस्तु खरीदने को अपेक्षाकृत स्वतन्त्र है तो उस वस्तु की कीमत ऊँची होगी। इनके विपरीत, यदि चोर-बाजारी की क्रिया में क्रेताओं के ही अधिक दृष्टित होने की सम्भावना है तो वस्तु की कीमत अपेक्षाकृत नीची होगी। इससे यह पता चलता है कि विक्रेता की अपेक्षा क्रेता को दृष्टित करके चोर-बाजारी पर अधिक अच्छी तरह रोक लगाई जा सकती है। परन्तु क्रेता की अपेक्षा विक्रेता को रोक हाथों एकठना अधिक आसान है और विक्रेता को ही दृष्टित करने का राजनैतिक पक्ष भी प्रायः अधिक मजबूत होता है। अतः स्थिति की आधिक हानियों का भी ध्यान रखना होता है।

मूल्य नियन्त्रण को प्रभावी रीति से लागू करने की एक अनिवार्य शर्त यह है कि चोर बाजारी को समाप्त किया जाय। चोर-बाजारी जितनी अधिक विस्तृत होती है, नियन्त्रण अथवा कन्ट्रोल भी उतने ही कम सफल होते हैं। चोर-बाजारी की मनोवैज्ञानिक प्रतिक्रिया स्वयं बड़ी हानि-कारक होती है ऐसे बाजार की विद्यमानता से लोगों का विश्वास खिंचल हो जाता है और सरकारी घोषणाओं तथा कानूनों के सम्बन्ध में सरकार के प्रति उनका सम्मान कम हो जाता है। जब एक वस्तु की चोर-बाजारी आरम्भ हो जाती है तो फिर अन्य वस्तुओं की कीमतों पर नियन्त्रण लगाना भी कठिन हो जाता है। अतः यह एक ऐसी बुराई है जिसे कि आरम्भ में ही समाप्त कर दिया

जाना चाहिए क्योंकि जितनी अधिक इसे बढ़ने की छूट दी जाती है, प्रत्यामन की कार्यक्षमता उतनी ही अधिक घटती है और नियन्त्रणों की सम्पूर्ण व्यवस्था भी उतनी अधिक बेकार हो जाती है।

**मूल्य-नियन्त्रण की कठिनाइयाँ (Difficulties of Price Control) :**

कीमतों पर नियन्त्रण लगाने का कार्य एक ऐसा कार्य है जिसको पूरा करने में काफी प्रशासनिक कठिनाई सामने आती है। सबसे पहले तो इसमें उन वस्तुओं की स्पष्ट परिभाषा करनी होती है जिनकी कीमतें निश्चित की जानी होती हैं। एक वस्तु की अनेक प्रकार की किस्में होती हैं और जब अधिकारीगण उनमें से कुछ किस्मों की कीमतों का निर्धारण करते हैं तो उन किस्मों का विवरण एवं स्पष्टीकरण अवश्य देना होता है। कभी-कभी किसी वस्तु की सभी किस्मों एवं नोटियों की कीमतें निर्धारित कर दी जाती हैं और वह इसलिये ताकि उत्पादक तथा उपभोक्ता वस्तु की एक किस्म से हटकर दूसरी किस्म पर न जाएँ। इसका अर्थ यह हुआ कि अनेक मूल्य-अनुसूचियाँ तैयार की जाती हैं और प्रत्येक में वस्तु की किस्म-विशेष का विस्तार से उल्लेख किया जाता है तथा इस प्रकार कीमतों का निर्धारण किया जाता है। वस्तुओं की विभिन्न किस्मों की कीमतों के बीच बड़ी सावधानी से सम्बन्ध निश्चित करना होता है अन्यथा विभिन्न किस्मों के बीच बड़ी असुविधापूर्ण बदल-बदल आरम्भ हो जाती है। इस प्रकार विभिन्न स्थानों पर तथा विभिन्न दशाओं में उत्पन्न की जाने वाली वस्तुओं के लिए अनेक अनुसूचियाँ (schedules) बनाना आवश्यक होता है। भारत के विभिन्न राज्यों में उत्पन्न किये गये गेहूँ की उत्पादन लागत भी भिन्न होती है इसी कारण विभिन्न क्षेत्रों के उत्पादित गेहूँ की कीमतें भी भिन्न-भिन्न ही होंगी। फिर, कीमतें वर्ष भर तक एकसी नहीं रह सकती। अतः कीमतों का निर्धारण करते समय इन मौसमी परिवर्तनों का भी ध्यान रखना होता है। कीमतों के क्षेत्रीय तथा मौसमी परिवर्तनों के सम्बन्ध में यदि निश्चित नियम नहीं बनाये जाते हैं तो कीमतों में अधिक उच्चावचन संभव हो सकते हैं।

एक अन्य कठिनाई इसलिये उत्पन्न होती है क्योंकि अधिकांश वस्तुएँ अनेक चरणों से गुजरती हैं। प्रत्येक चरण अथवा स्तर की कीमत का बड़ा सावधानी से हिसाब लगाना तथा उसका निर्धारण करना होता है। प्रायः, प्रतिगतो अथवा निश्चित घनराशियों के रूप में अधिकतम अन्तरी का निर्धारण करके विभिन्न स्तरों की कीमतों को सम्बन्धित किया जाता है। जब कोई वस्तु विभिन्न स्तरों पर गुजरते समय अपना रूप-परिवर्तन कर लेती है, अर्थात् यह कहिये कि वह कच्चे माल से अर्ध-निर्मित माल और अर्ध-निर्मित माल से पूर्ण निर्मित माल में परिवर्तित हो जाती है तो उसकी कीमत में कुछ प्रतिशत अन्तर रखने की अनुमति दे दी जाती है। कीमतों पर प्रभावपूर्ण नियन्त्रण केवल सभी संभव होता है जबकि वस्तु के विभिन्न रूपों पर समुचित नियन्त्रण लागू किया जाता है। यह सुझाव दिया जाता है कि इस प्रकार के मामले से निवटने के लिए सरकार के लिए यह काफी है कि वह किसी एक स्तर पर, मान लीजिए खुदरा स्तर पर, कीमत निश्चित कर दे और फिर अन्य सभी स्तरों की कीमतें प्राकृतिक शक्तियों (natural forces) द्वारा ही नियमित हो जायेंगी। तथापि, ऐसा कहना सही नहीं है क्योंकि आर्थिक व्यवस्था काफी सघर्षमयी होती है और यदि मूल्य-नियन्त्रण किसी एक ही स्तर पर लागू किया तो यह आशा नहीं की जा सकती कि विभिन्न स्तरों के मूल्यों में समुचित सम्बन्ध स्थापित हो जायेगा। अतः वस्तु के सभी चरणों अथवा स्तरों पर निश्चित नियन्त्रण की आवश्यकता होती है और इसके लिए यह जरूरी होता है कि प्रत्येक वस्तु के लिए विस्तृत अनुसूचियाँ बनाई जाएँ।

इसके अतिरिक्त भी समस्याएँ इसलिये उत्पन्न होती हैं क्योंकि नियन्त्रणों को पृथक्-पृथक् वस्तुओं तक ही सीमित नहीं रखा जा सकता। माल अथवा संभरण के द्वारा वस्तुएँ एक

(४) संग्रह करने में खर्चीले—प्रत्यक्ष कर प्रायः संग्रह करने की दृष्टि से खर्चीले माने जाते हैं। इसका कारण यह है कि कर अधिकारियों को प्रत्यक्ष करदाता में पृथक्-पृथक् रूप से सम्पर्क स्थापित करना पड़ता है। करदाताओं से सम्पर्क स्थापित करने एवं उनके करों का निर्धारण करने के लिए तथा साथ ही कर की चोरी को रोकने के लिए एक बड़ी प्रशासनिक मशीनरी की रचना करनी होती है।

(५) अलोकप्रिय—प्रत्यक्ष कर अलोकप्रिय होते हैं, क्योंकि इनका प्रत्यक्ष रूप में भुगतान होने के कारण करदाता इनको अच्छा नहीं समझते।

(६) धनी वर्ग के साथ अन्याय—अधिकांश प्रत्यक्ष कर सम्पूर्ण समाज पर नहीं लगाकर बलित्व समाज के धनी वर्ग पर ही लगाये जाते हैं, जबकि इन करों से प्राप्त आय को नागरिक हित में विभक्त गरीबों के उत्थान पर ही व्यय किया जाता है। इस प्रकार इस व्यय से धनी वर्ग को लाभ होने की सम्भावनाएँ कम ही रहती हैं। आखिर यह कौन-सा न्याय है कि कर तो वसूल किये जाएँ धनी वर्ग से और उसके व्यय का लाभ मिले निर्धन वर्ग को। यह तो धनी वर्ग के साथ अन्याय हो हुआ। ऐसी स्थिति में धनी वर्ग निर्धनों से जलने लगता है, कर से बचने का प्रयास करता है और कभी-कभी कर को बचा भी लेता है।

प्रत्यक्ष करों के दोषों का मूल्यांकन करने से जो एक महत्वपूर्ण तथ्य सामने आता है वह यह है कि उनकी उत्पत्ति मुख्यतः प्रशासनिक कठिनाइयों के कारण हुई है, इसलिये नहीं कि किन्हीं आर्थिक सिद्धान्तों के लागू न हो सकने के कारण ऐसा हुआ हो। आजकल तो ये सभी दोष इंग्लैण्ड जैसे उन्नत देशों में या तो पूर्णतया दूर कर दिये गये हैं अथवा काफी मात्रा में कम कर दिये गये हैं।

### परोक्ष करों के गुण-दोष

#### (Merits and Demerits of Indirect Taxation)

परोक्ष करों के गुण (Merits of Indirect Taxation) :

परोक्ष कराधान के साधनों में सबसे अधिक महत्वपूर्ण हैं—(i) सुविधा (convenience), (ii) करों को छिपाने में कठिनाई, (iii) लचीलापन (elasticity), (iv) सामाजिक हित (social benefit)।

(१) सुविधा (convenience)—परोक्ष कर इसलिए सुविधाजनक समझे जाते हैं क्योंकि वे ऐसे समय लगाये जाते हैं जबकि व्यक्ति वस्तु खरीदता अथवा सेवा का उपभोग करता है, इससे करदाता कर के भार को महसूस नहीं करता। इसके अतिरिक्त, परोक्ष करों का भार इसलिए भी बिलबुल महसूस नहीं किया जाता क्योंकि वास्तव में करों की राशि खरीदी गई वस्तु के मूल्य में ही छिपी होती है। ये कर इसलिए भी सुविधाजनक होते हैं क्योंकि वे साधारणतः एक मुश्त रकम के रूप में अदा न होकर छोटी-छोटी राशियों के रूप में और वह भी थोड़े-थोड़े समयान्तरों के पश्चात् अदा किये जाते हैं। ये सरकार के दृष्टिकोण से भी सुविधाजनक होते हैं क्योंकि कर की राशि, आमतौर पर, विनिर्माता (manufacturer) अथवा आयातकर्ता (importer) से एकमुश्त रकम के रूप में एकत्र की जाती है। सुविधाजनक होने के अतिरिक्त, परोक्ष करों को इस योग्य भी बनाया जा सकता है कि वे सामर्थ्य सिद्धान्त को सन्तुष्ट कर सकें, विशेष रूप से उस स्थिति में ऐसा हो सकता है जबकि ये कर ऐसी वस्तुओं पर लगाये जायें जिनकी माँग मुख्य रूप से उच्च आय वाले वर्गों द्वारा की जाती है।

(२) करों को छिपाने में कठिनाई (Difficult for Evasion)—परोक्षकर, सामान्यतया खरीदी गई वस्तु की कीमत में ही सम्मिलित होने हैं अतः इनको छिपाना भी कठिन है। परोक्षकर को छिपाने का अर्थ होगा—अपनी आवश्यकता की सन्तुष्टि का त्याग करना। तथापि, कभी-कभी परोक्ष कर ऐसे तरीकों द्वारा छिपाये जा सकते हैं, जैसे कि भूठे हिसाब-किताब बनाना तथा तस्करी व्यापार (smuggling) आदि।

(३) लचीलापन (Elasticity)—कुछ परोक्ष कर ठीक उसी प्रकार लचीले बन सकते हैं, जैसे कि प्रत्यक्ष कर होते हैं। अर्थात् इन करों से प्राप्त होने वाली आय में जब भी आवश्यक हो, तभी

उनमें कमी हो सकती है। द्वितीय विश्व युद्ध की अवधि में, जब कन्ट्रोल लगाये गये तो प्रारम्भ में तो वे बड़े निष्प्रभावी तथा कभी-कभी हानिकारक भी सिद्ध हुए परन्तु जैसे-जैसे अनुभव प्राप्त होता गया, व्यवस्था में सुधार होता गया और फिर युद्ध के अन्त में जाकर ही सम्पूर्ण नियन्त्रण व्यवस्था ठीक हो सकी।

**भारत में कीमतों अथवा मूल्यों का युद्धकालीन नियन्त्रण (War Time Control of Price in India):**

भारत में, युद्धकाल में मूल्य-नियन्त्रण की व्यवस्था में बहुत धीमी प्रगति हुई। युद्ध के प्रारम्भिक दिनों में, प्रान्तीय सरकारों को ये अधिकार प्रदान किये गये कि वे खाद्य-पदार्थ, नमक तथा अन्य सस्ती किस्म की वस्तुओं की कीमतें निश्चित कर सकें। परन्तु प्रारम्भ में लगाये गये सभी नियन्त्रण न्यूनतम रूप में कागजी नियन्त्रण ही साबित हुए। हुआ यह कि प्रान्तीय सरकारें कीमतों के नियन्त्रण के सम्बन्ध में आदेश तो जारी करती रही किन्तु उन आदेशों को लागू करने के लिए उन्होंने कोई कार्यवाही नहीं की। शनैः-शनैः नियन्त्रण के क्षेत्र का विस्तार हुआ। नियन्त्रणों अथवा कन्ट्रोलों को प्रभावी बनाने के लिए अनेक आदेश (orders) तथा अध्यादेश (ordinances) जारी किये गये। कुछ वस्तुओं की जमाखोरी तथा मुनाफाखोरी को दण्डनीय अपराध घोषित कर दिया गया। सन् १९४३ में, बड़े कस्बों तथा नगरों में खाद्यान्न, वस्त्र, चीनी तथा मिट्टी के तेल का राशनिंग कर दिया गया। नियन्त्रित वस्तुओं का वितरण लाइसेंसशुदा तथा अधिकृत व्यापारियों द्वारा किया जाने लगा। प्रशासनिक मशीनरी को शनैः-शनैः बसा गया और फिर राशनिंग व्यवस्था के लागू होने के पश्चात् ही कही जाकर नियन्त्रण वास्तव में प्रभावशाली सिद्ध हुए।

खाद्य-समस्या ही ऐसी सबसे अधिक महत्वपूर्ण समस्या थी जिसको युद्धकाल में हल किया जाना था। खाद्यान्नों की कीमतें सन् १९४१ से ही बढ़नी आरम्भ हो गई थी अतः उनकी अधिकतम कीमतें निश्चित की गयीं। युद्ध में जापान के कूट पडने के साथ ही स्थिति अधिक विगड़ गई जिससे कन्ट्रोल और अधिक कड़े किये गये। सन् १९४३ में खाद्यान्न नीति समिति (Foodgrains Policy Committee) ने सभी प्रमुख खाद्यान्नों की कीमतों पर कानूनी नियन्त्रण लगाने की सिफारिश की। सन् १९४३ के उत्तरार्ध में बड़े नगरों में गेहूँ और चावल का राशनिंग लागू कर दिया गया और बाद में शनैः-शनैः इसका और भी विस्तार कर दिया गया। सरकार ने गेहूँ और चावल की अनिवार्य बसूली शुरू कर दी और फिर लाइसेंसशुदा दुकानों के द्वारा उनका वितरण किया जाने लगा। राशनिंग का जो आधार निश्चित किया गया वह प्रारम्भ में तो काफी उदार रखा गया किन्तु जैसे-जैसे अन्न की बसूली का कार्य कठिन होता गया राशनिंग का आधार भी कड़ा कर दिया गया। क्षेत्रीय स्थितियों में सुधार लाने के लिए अनाज के अन्तर्प्रान्तीय यातायात को भी नियन्त्रित किया गया।

वस्त्र पर लगाया जाने वाला नियन्त्रण भी आरम्भ में तो केवल कागजी-नियन्त्रण ही बना रहा किन्तु सन् १९४३ में इसने व्यावहारिक एवं वास्तविक रूप धारण किया। कपड़े पर नियन्त्रण लगाने के सभी मार्गों में अनेक कठिनाइयाँ थीं। कपड़े अनेक किस्मों के थे, वस्त्र या आयात पूर्णतया बन्द कर दिया गया था और उत्पादित वस्त्रों का एक बड़ा भाग सरकार द्वारा सैनिक उपभोग के लिये ले लिया जाता था। सन् १९४३ में, सूती वस्त्र तथा सूत (नियन्त्रण) आदेश पास किया गया जिसके द्वारा खुदरा तथा थोक कीमतों पर नियन्त्रण लगाया गया, जमाखोरी पर रोक लगाई गई और वितरण-व्यवस्था करने वाले प्रशासन को और कड़ा किया गया। उलझनों से बचने के लिए, उत्पादकों को ये आदेश दिये गये कि वे वस्तुओं की सीमित किस्मों का ही उत्पादन करें। कन्ट्रोल की वास्तव में प्रभावी बनाने के लिए सन् १९४४ में राशनिंग लागू किया गया।

दूसरे से सम्बन्धित रहती हैं। कुछ वस्तुएँ अन्य वस्तुओं के साथ संयुक्त रूप से उत्पन्न की जाती हैं। फिर कुछ वस्तुएँ ऐसी होती हैं जिनके उत्पादन के लिए उन्हीं उपादानों (factors) की आवश्यकता होती है जो कि अन्य पदार्थों के उत्पादन के लिए आवश्यक होते हैं। कुछ पदार्थ ऐसे भी होते हैं जो कि परस्पर इसलिए सम्बन्धित होते हैं क्योंकि वे उपभोग में एक-दूसरे के स्थानापन्न (substitutes) होते हैं; और दूसरे इसलिए क्योंकि वे एक-दूसरे के पूरक होते हैं। इस प्रकार, वस्तुओं की कीमतें परस्पर सम्बन्धित होती हैं। यतः कीमतों का नियन्त्रण किसी एक अथवा घोंघे की वस्तुओं के सम्बन्ध में लागू नहीं हो सकता। जब किसी एक वस्तु की कीमत पर नियन्त्रण लगाया जाता है तो अन्य अनेक वस्तुओं की कीमतें भी निश्चित करनी होती हैं क्योंकि वे वस्तुएँ उपभोग या उत्पादन में या तो उस वस्तु की स्थानापन्न या पूरक होती हैं। गेहूँ की कीमत पर यदि नियन्त्रण लगाया जाता है तो अन्य खाद्यान्नों की कीमतों पर और यहाँ तक कि गैर-अन्न के खाद्य पदार्थों पर नियन्त्रण लगाना आवश्यक हो जाता है। जूतों की कीमत घमड़े के अन्य पदार्थों की कीमतों से सम्बन्धित होती है अतः यह जरूरी है कि इन सभी कीमतों पर एक साथ नियन्त्रण लगाया जाए। अतः नियन्त्रण की व्यवस्था को यदि सफल बनाना है तो यह आवश्यक है कि इस व्यवस्था में अनेक प्रकार की वस्तुएँ सम्मिलित की जाएँ। कमी-कमी विभिन्न वस्तुओं के मूल्यों में समुचित सम्बन्ध बनाये रखने के लिए भी नियन्त्रण की व्यवस्था का विस्तार करना आवश्यक हो जाता है। एक वस्तु पर लगाया जाने वाला नियन्त्रण अन्य वस्तुओं को इस व्यवस्था के अन्तर्गत ले आता है।

कीमतों का निर्धारण उस समय तक प्रभावी नहीं हो सकता जब तक कि माँग अथवा सभरण पर नियन्त्रण न लगाया जाए। किसी वस्तु की कीमत को नियमित करने के लिए यह आवश्यक हो जाता है कि वस्तुओं की माँग तथा उनके सभरण पर कुछ न कुछ नियन्त्रण लगाया जाए। किसी वस्तु के सभरण (supply) का नियमन (regulation) केवल तभी किया जा सकता है जबकि किसी न किसी प्रकार का सरकारी एकाधिकार स्थापित किया जाय। द्वितीय युद्धकाल में भारत में खाद्यान्नों की वसूली सरकारी एकाधिकार के रूप में की गई थी और फिर वे वस्तुएँ लायसेंसशुदा व्यापारियों के माध्यम से बेची गई थी। इस प्रकार, सरकार ने बाजार में प्रतियोगिता को प्रतिबन्धित करके सभरण पर नियन्त्रण किया था। दूसरी ओर, माँग पर नियन्त्रण राशनिंग, वितरण तथा प्राथमिकताओं के द्वारा लगाया जाता है। सरकार द्वारा एकाधिकारी खरीद, छुट्टा व्यापारियों द्वारा वितरण, राशनिंग, परमिट जारी करना आदि सब ऐसे कार्य हैं जिनके लिए एक बड़ी तथा कुशल प्रशासनिक मशीनरी की आवश्यकता होती है। देश की मानव-शक्ति का एक बड़ा भाग इस कार्य में जुटाना होता है। अतः युद्ध के समय में जबकि युद्ध-कार्यों की जरूरतों के कारण मानव शक्ति का अभाव होता है, मूल्य-नियन्त्रण की मशीनरी में लगाने के लिए मानव शक्ति के एक बड़े भाग का उपयोग करने से निश्चय ही देश के मानवीय साधनों पर भारी बोझ पड़ता है।

इस प्रकार, मूल्य-नियन्त्रण की व्यवस्था को यदि सफल बनाना है तो यह आवश्यक होता है कि वह काफी जटिल तथा विस्तृत हो। इसके लिए एक ऐसी व्यापक प्रशासनिक मशीनरी की आवश्यकता होती है जिसमें बड़ी संख्या में विनियोजक तथा अन्य कर्मचारीगण होते हैं। विस्तृत अनुसूचियों का निर्माण करना, बाजार में माँग और सभरण की शक्तियों की कार्य-प्रणाली में हस्तक्षेप करना और वस्तुओं को खरीदने व बेचने के सम्बन्ध में लोगों की स्वतन्त्रता को सीमित करना—ये सभी कार्य नियन्त्रण को सफल बनाने के लिए आवश्यक होते हैं। प्रारम्भ में नियन्त्रण लगाने वाले अधिकारियों से मततियाँ सभ हो सकती हैं किन्तु बाद में अनुभव के साथ-साथ क्रमशः

संगते हैं। इस प्रकार का रद्दीबदल केवल मूल्य-व्यवस्था के स्वतन्त्र संचालन में ही संभव होता है। मूल्य-नियन्त्रण मूल्य व्यवस्था के स्वतन्त्र संचालन में हस्तक्षेप करता है और उस सीमा तक इसकी उपयोगिता को घटा देता है। यदि वस्तु की कीमत को निश्चित स्तर से ऊपर बढ़ने की अनुमति नहीं दी जाती, तो साधनों को दुर्लभ वस्तुओं के उत्पादन की ओर मोड़ देने की प्रेरणा ही समाप्त हो जाती है और इस प्रकार एक स्वाभाविक दोष-निवारण की व्यवस्था समाप्त हो जाती है। भारत में युद्धकाल में, अन्न उत्पादन पर मूल्य-नियन्त्रण का बड़ा प्रतिकूल प्रभाव पड़ा था। किसानों को अधिक अन्न उपजाने के लिए ऊँची कीमतों की स्वाभाविक प्रेरणा न दी जा सकी। युद्धकाल में, हमारी प्राधान्य सम्बन्धी कठिनाइयाँ सरकार की मूल्य-नीति का ही परिणाम थीं।

किन्तु यह अवश्य स्मरण रखना चाहिए कि युद्धकाल में साधनों का वितरण जिस तरीके से करना होता है वह तरीका शान्ति-काल के वितरण से भिन्न होता है। कुछ विशेष विद्याओं की ओर से साधनों का प्रवाह रोकना होता है, विशेषकर उपभोग्य-वस्तुओं के उद्योगों की ओर से। स्वतन्त्र मूल्य-व्यवस्था के द्वारा साधनों का वितरण ऐसी रीति से नहीं होता जो कि युद्ध के कुशल संचालन के लिए उपयुक्त हो। इसी कारण, युद्धकाल में मूल्य-व्यवस्था को नियमित करना होता है। उपभोक्ता को वस्तुओं की कीमतें इसलिये नीची रखनी होती हैं ताकि साधनों के प्रवाह को इन वस्तुओं के उद्योगों की ओर जाने से रोका जा सके। दूसरी ओर, कुछ ऐसे उद्योगों को प्रोत्साहन देना होता है जो कि युद्ध-सम्बन्धी उत्पादन को दृष्टि से महत्वपूर्ण होते हैं। यही कारण है कि युद्ध-काल में मूल्य-नियन्त्रण को न्यायोचित ठहराया जाता है। प्रतियोगिता की शक्तियों में हस्तक्षेप करने की शान्ति-काल में तो न्यायोचित नहीं कहा जा सकता किन्तु युद्धकालीन अर्थव्यवस्था में ऐसा करना उचित होता है।

चौर बाजार के विकास से कन्ट्रोल लाभकारक होने के स्थान पर हानिकारक बन जाते हैं। जब व्यापारियों द्वारा भारी मात्रा में वस्तुओं की जमाखोरी की जाने लगती है और वस्तुओं के भण्डार का एक बड़ा भाग चौर बाजार में बला जाता है, तो उपभोक्ताओं को वस्तुएँ उससे भी अधिक कीमतों में मिलती हैं जितने में कि उन्हें स्वतन्त्र बाजार में मिलती। परिणाम यह होता है कि नियन्त्रण सम्बन्धी प्रशासनिक कठिनाइयाँ बढ़ जाती हैं और सरकार में लोगों का विश्वास कम होने लगता है। परन्तु नियन्त्रणों के विरुद्ध दिया जाने वाला यह कोई मजबूत तर्क नहीं है। समाज में व्यवस्थित जीवन की स्थापना करने के लिए कानून आवश्यक होता है। कानून किसी भी बात को हड़ता से लागू करने को आवश्यक बना देता है। मूल्य-नियन्त्रण के सम्बन्ध में भी स्थिति यही होती है। यदि कन्ट्रोल आवश्यक है, जैसा कि युद्धकाल में होता है, तो उसे हड़ता से लागू किया जाना चाहिए और उसको लागू करने की मशीनरी में सुधार होना चाहिए।

नियन्त्रणों के विरुद्ध जो तर्क दिये जाते हैं, उनमें इनकी प्रशासनिक कठिनाइयों का उल्लेख किया जाता है। इसके लिए नियुक्त एवं विशेषज्ञ कर्मचारियों की आवश्यकता होती है जो कि प्रायः उपलब्ध नहीं होते। कर्मचारियों के व्यक्तित्व एवं दृष्टिकोण में जो विभिन्नता होती है उसके कारण भी कन्ट्रोल का संचालन प्रायः कठिन हो जाता है। भ्रष्टाचार की संभावनाएँ भी कन्ट्रोल को अबाधनीय बना देती हैं। फिर किसी कार्यवाही के बुरे लक्षणों को उस कार्यवाही के लागू करने के विरुद्ध तर्क के रूप में नहीं प्रस्तुत किया जा सकता। यदि निर्धारित लक्ष्यों की पूर्ति के लिए कन्ट्रोल आवश्यक है तो उन्हें अवश्य लागू किया जाना चाहिए और उनके क्रियान्वयन को यथासम्भव कुशल बनाना चाहिए तथा जहाँ तक व्यावहारिक हो, उनके दोष दूर किये जाने चाहिए।



सन् १९४२ में चीनी पर नियन्त्रण लागू किया गया जिससे इसका उत्पादन, यातायात तथा इसकी कीमते सभी नियन्त्रण-व्यवस्था के अन्तर्गत आ गईं। युद्ध के अन्तिम वर्षों में चीनी का भी राशन कर दिया गया।

युद्धकाल में अन्य जिन वस्तुओं पर नियन्त्रण लगाया गया—उनमें सीमेंट, कोयला तथा अन्य अनेक पदार्थों में इन वस्तुओं का उत्पादन, वितरण तथा इनकी कीमते सभी नियन्त्रित कर दिये गये। नियन्त्रण (controls) का बराबर विस्तार होता गया और एक नियन्त्रण अन्य नियन्त्रण को जन्म देना रहा।

कुछ नियन्त्रण तो युद्ध के एकदम पश्चात् समाप्त कर दिये गये किन्तु आवश्यक पदार्थों पर लगे नियन्त्रण अनेक वर्षों तक जारी रहे। सन् १९४७ के अन्त में खाद्यान्न पर से नियन्त्रण हटाने का प्रयत्न किया गया। परन्तु ऐसा करने में चूँकि खाद्यान्न की कीमते बढ़ने लगी अतः कन्द्रीय पुनः लागू कर दिया गया। फिर तो सन् १९५२ में ही स्थिति ऐसी हुई कि अनाज की फसले अच्छी होने के कारण सरकार ने खाद्य स्थिति में सुधार पाया जिससे उसे खाद्यान्न पर से नियन्त्रण हटाने को प्रोत्साहन मिला।

इन देशों में नियन्त्रणों को विनकुल सफलता नहीं मिली—ऐसा नहीं कहा जा सकता। कुछ कन्दोरा ने तो निश्चय ही सुधार किया और वे काफी प्रभावशाली सिद्ध हुए। कुछ अन्य नियन्त्रण जहाँ आंशिक रूप में सफल हुए, वहाँ कुछ असफल भी रहे। इसके लिए अनेक कारण उत्तरदायी थे। नियन्त्रणों की असफलता का एक कारण तो यह था कि इस देश में कन्द्रीय टुकड़ों में तथा तितर-बितर रूप में लागू किये गये थे और नियन्त्रणों की कोई व्यापक एवं समन्वित (coordinated) योजना नहीं बनाई गई थी। जब भी जरूरी समझा गया, कन्दोल लागू किये गये, किन्तु वे लागू किये आगे मन से ही। इसके अतिरिक्त, उत्पादन-वृद्धि की योजनाएँ बड़ी अकुशलता से लागू की गईं और उनका कोई फल नहीं निकला। उदाहरण के लिए, “अधिक अन्न उपजाओ” आन्दोलन असफल रहा। माँग और सभरण के बीच की खाई अधिकाधिक चौड़ी होती गई। जैसे-जैसे युद्ध लम्बा चिचता गया, मुद्रा-स्थिति की स्थिति अधिकाधिक खराब होती गई और कन्दोल भी अधिकाधिक कठिन होने लगे। फिर, जनमत भी नियन्त्रणों के पक्ष में नहीं था। नियन्त्रणों को लागू करने में सरकार को जनता का सहयोग नहीं मिला। इसी कारण, जमाखोरी (hoarding) तथा चोरबाजारी में तेज़ी में वृद्धि हुई। इन नियन्त्रणों के कार्य में सम्बद्ध जो सरकारी कर्मचारी थे उनकी अकुशलता एवं बेईमानी ने इन नियन्त्रणों को और भी निष्प्रभावी बना दिया। अन्त में, इन नियन्त्रणों को लागू करने के लिए कोई संगठित व्यवस्था नहीं थी। केन्द्र तथा प्रान्तीय सरकारों के बीच जिम्मेदारी बँटी हुई थी और उनके मध्य पूर्ण समन्वय का अभाव था। भारत में भी कोई ऐसा ही एकीकृत संगठन जैविक उपयोगी मिष्ठ होता जैसा कि संयुक्त राज्य अमेरिका में मूल्य-प्रशासन (Price Administration) था। परन्तु ऐसा संगठन बनाया नहीं गया। अतः नियन्त्रणों का भारत में केवल आंशिक एवं सीमित सफलता ही मिली।

**मूल्य-नियन्त्रण के विरुद्ध आपत्तियाँ (Objections to Price-Control) :**

उत्पादन के विभिन्न क्षेत्रों के बीच माघनों का बँटवारा करने में मूल्य-व्यवस्था (price-mechanism) बड़ा महत्वपूर्ण भाग जदा करती है। जब लोगों का वस्तुओं की प्राथमिकता (preference) देने का क्रम बदलता है तो कुछ अन्य वस्तुओं के मुकाबले किसी वस्तु विशेष की उनकी माँग भी बढ़ जाती है और अन्य कीमतों की तुलना में उस वस्तु की कीमत भी बढ़ जाती है तथा साथ ही, उत्पादन के उपादान भी अन्य उद्योगों के मुकाबले इस उद्योग की ओर की आकर्षित होने

सरकारी क्षेत्र में, निवेश (investment) की दिशा का निर्धारण लाभ प्रेरणा से नहीं किया जाता। किन्तु जब राज्य आर्थिक व्यवस्था के सम्पूर्ण निर्देशन की जिम्मेदारी अपने ऊपर ले लेता है और निवेश का व्यापक कार्यक्रम लागू करता है, जैसा कि इस देश में किया गया है, तो उसे वस्तु की लागतों एवं होने वाले लाभों के बीच बड़ी सावधानी में सन्तुलन बनाये रखना होता है। इस स्थिति में, एक उपयुक्त मूल्य-ढाँचे को यहाँ भी उतना ही महत्व प्राप्त होता है जितना कि उसे निजी क्षेत्र में प्राप्त होता है। इसके अतिरिक्त, जब राज्य द्वारा निवेश की अग्रिम योजनाएँ बनायी जाती हैं तो कुछ कीमतों को अवश्य ही ऐसी गणनाओं का आधार बनाया जाता है और उसके परिणामस्वरूप कीमतों तथा लागतों में समुचित स्थिरता बनाये रखने की आवश्यकता को स्वीकार किया जाता है। कीमतें यदि प्रत्याशित स्तरों से ऊपर नीचे हो जाती हैं तो उससे न केवल सारी गणनाएँ ही मड़बड़ा जाती हैं अपितु योजना का मूल स्वरूप ही बदल जाता है।

मूल्य-सम्बन्धों के नियमन के अतिरिक्त, नियोजित अर्थव्यवस्था की कीमतों के स्तर का नियन्त्रण भी आवश्यक होता है। एक अल्पविकसित देश में विकास-योजना के कार्य-संचालन से ऐसी शक्तियाँ उत्पन्न हो जाती हैं जो स्फोटिजनक शक्तियाँ को बलवान बनाती हैं। योजना में जितनी उत्पादन वृद्धि का लक्ष्य निर्धारित किया जाता है उसकी पूर्ति के लिए बड़ी मात्रा में निवेश-व्यय करना आवश्यक होता है। उत्पादन-क्षमता का विस्तार करने के लिए अर्थ-व्यवस्था के पूँजी-आधार (capital base) को भी व्यापक बनाना होता है। इन सब खर्चों में कोई तारकालिक कल प्राप्त नहीं होता, अतः बड़ी मात्रा में स्फोटि की सम्भावनाएँ उत्पन्न हो जाती हैं। पूँजी-निर्माण के लिए प्रायः घाटे की वित्त-व्यवस्था (deficit financing) आवश्यक हो जाती है जिससे स्फोटिजनक दबाव और भी तेज हो जाते हैं। सापेक्षिक कीमतों के ढाँचे में परिवर्तनों के साथ ही साथ सामान्य मूल्य-स्तर में वृद्धि हो जाती है। इसके लिए एक ऐसी मूल्य-नीति की आवश्यकता होती है जिसका उद्देश्य कीमतों को ऊपर जाने से रोकना हो और वार्षिक अथवा क्षेत्रीय कीमतों में समता बनी रहे। स्फोटि (inflation) नियोजन में भी उतनी ही गम्भीर समस्या हो सकती है जितनी कि यह युद्ध-काल में होती है। अतः एक ठोस मूल्य-नीति अपनाने की आवश्यकता होती है।

जैसा कि ऊपर बतलाया जा चुका है, नियोजित अर्थव्यवस्था में मूल्य-नियन्त्रण की जो कार्य-पद्धति अपनाई जाती है उससे युद्धकालीन नियन्त्रणों और नियोजन के अन्तर्गत लगाये जाने वाले नियन्त्रणों के बीच के दो महत्वपूर्ण अन्तर प्रकाश में आते हैं। प्रथम, जहाँ युद्धकालीन बन्दूकों का मुख्य उद्देश्य स्फोटिजनक दबावों के विस्तार को रोकना और साधनों को युद्ध के लिए गतिशील करने में सहायता करना होता है, वहाँ एक नियोजित अर्थव्यवस्था में मूल्य-नियन्त्रण को अधिक व्यापक उद्देश्य पूरे करने होते हैं तथा साधनों का वितरण इस प्रकार करना होता है जिससे कि योजना में निर्धारित किये गये लक्ष्य पूरे हो सकें। किसी योजना के अन्तर्गत जब कोई मूल्य-नीति अपनाई जाती है तो वह कीमतों की वृद्धि को रोकने का प्रयत्न तो करती ही है किन्तु वहाँ उसका मुख्य उद्देश्य मूल्य-सम्बन्धों में होने वाले अवाञ्छनीय परिवर्तनों को रोकना होता है। दूसरे, नियोजन के अन्तर्गत अपनाया जाने वाला मूल्य-नियन्त्रण युद्धकालीन मूल्य-नियन्त्रण की अपेक्षा अधिक समन्वित तथा व्यापक होता है। नियोजित अर्थव्यवस्था में जो चीज महत्वपूर्ण होती है वह यह कि विभिन्न वस्तुओं के मूल्य-स्तरों में एक सन्तुलन बनाये रखना होता है जिससे कि उत्पादन-क्रिया का मार्ग-दर्शन योजना से उल्लिखित नियमों के अनुसार किया जा सके। इस स्थिति में मूल्य-नियन्त्रण तो नियन्त्रणों की उस व्यापक व्यवस्था का एक अंग मात्रा होता है जो कि अर्थव्यवस्था के विभिन्न क्षेत्रों तक फैली होती है। अतः योजना की सफलता के

## योजनाबद्ध अर्थव्यवस्था में कीमतों का नियन्त्रण (Price Control in a Planned Economy)

एक ऐसी अर्थव्यवस्था में जिसमें किसी न किसी प्रकार को केन्द्रीय नियोजन होता है, मूल्य-नियन्त्रण महत्वपूर्ण भाग अदा करता है। मूल्य-व्यवस्था (price mechanism) किसी भी अर्थव्यवस्था (economy) में महत्वपूर्ण कार्य सम्पन्न करती है और एक नियन्त्रित अर्थव्यवस्था में तो इस मूल्य-पद्धति पर भी नियन्त्रण लगाना होता है। कीमतें आर्थिक गणनाओं का मुख्य आधार होती हैं और वाञ्छित परिणाम प्राप्त करने के लिए नियन्त्रित मूल्य-व्यवस्था की आवश्यकता होती है। इसके अतिरिक्त, एक नियोजित अर्थव्यवस्था में मुद्रा-स्फीति के उत्पन्न होने की सम्भावनाएँ भी उत्पन्न हो जाती हैं। जब देश की उत्पादन-क्षमता को तेजी से बढ़ाने के लिए बड़ी मात्रा में निवेश किये जाते हैं तो अर्थव्यवस्था में महत्वपूर्ण क्षेत्रों में स्फीति सम्बन्धी दबाव उत्पन्न हो जाते हैं। और यदि स्फीति को बिना रोक-टोक बढ़ने दिया जाता है तो उससे योजना की सभी गणनाएँ ही गड़बड़ा जाती हैं। अतः केन्द्रीय रूप में नियोजित अर्थव्यवस्था में एक प्रभावपूर्ण मूल्य-नीति की आवश्यकता स्थायी रूप से बनी रहती है।

### मूल्य-नियमन का योगदान (The Role of Price Regulation) :

नियोजित अर्थव्यवस्था में मूल्य-नीति को दो उद्देश्य प्राप्त करने होते हैं : (क) एक तो इसे इस विषय में आश्वस्त करना होता है कि सापेक्षित कीमतों में कमी-वृद्धि उन प्राथमिकताओं एवं लक्ष्यों के अनुसार हो जो कि योजना में निर्धारित किये गये हैं, और (ख) दूसरे, इसे कीमतों में होने वाली वृद्धि को रोकना होता है, और विशेष रूप से उपभोग के आवश्यक पदार्थों की कीमत-वृद्धि को। प्रथम पञ्चवर्षीय योजना में कहा गया है कि "योजना में उल्लिखित लक्ष्यों की पूर्ति के लिए यह जरूरी है कि एक ऐसी मूल्य नीति अपनाई जाए जो इन लक्ष्यों के अनुसार ही साधनों का वितरण कर सके।" एक आर्थिक योजना कुछ लक्ष्यों का निर्धारण करती है अतः बाजार में प्रचलित कीमतें ऐसी होनी चाहिए जो उन लक्ष्यों द्वारा निर्देशित दशाओं में साधनों को प्रवाहित कर सके। ये लक्ष्य ऐसे नहीं होते कि योजना के बिना ही निश्चित समय के अन्दर उनको सामान्य रूप से प्राप्त किया जा सके। अतः मूल्य-नियमन ही इन लक्ष्यों तक पहुँचने का आवश्यक साधन होता है। इसके साथ ही, उन स्फीतिजनक शक्तियों (inflationary forces) को भी नियन्त्रण के अन्तर्गत रखना होता है जो कि योजना के विशाल निवेश-ध्वज द्वारा उत्पन्न हो जाती हैं। कीमतों को तेजी से बढ़ने से रोकना अत्यावश्यक होता है, अंशतः तो इसलिए ताकि निम्न आय वाले वर्गों को जीवनीययोगी वस्तुएँ उचित दामों पर मिल जाएँ और अंशतः इसलिए क्योंकि तेजी से बढ़ता हुआ मूल्य-स्तर इस बात को आवश्यक बना देता है कि निश्चित परिणाम प्राप्त करने के लिए द्रव्य का अधिकाधिक निवेश किया जाए।

भारत में, अर्थव्यवस्था में निजी अथवा गैर-सरकारी क्षेत्र एक महत्वपूर्ण भाग अदा करता है। इस क्षेत्र में निवेश (investment) पर तथा साधनों की दिशाओं पर कीमतों का तथा कीमतों के परस्पर सम्बन्धों का महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ता है। इस क्षेत्र में जो भी निर्णय लिये जाते हैं वे प्रचलित तथा प्रत्याशित कीमतों के आधार पर ही लिये जाते हैं। कीमतों के परिवर्तन से अर्थव्यवस्था का सम्पूर्ण रूप-रंग ही बदल जाता है। इस व्यवस्था में निर्धारित लक्ष्य तब तक प्राप्त नहीं किये जा सकते जब तक कि सापेक्षिक कीमतें (relative prices) लक्ष्यों द्वारा निर्धारित दिशाओं में ही साधनों के उपयोग की प्रोत्साहित न करें। मूल्य-सम्बन्धों में यदि कोई रद्दोद्बल होती है तो साधनों के वितरण पर उसका प्रभाव पड़ता है। अतः निजी क्षेत्र में नियोजन की सफलता के लिए एक उपयुक्त मूल्य-ढाँचा का निर्माण अत्यावश्यक होता है।

दरों के बीच सन्तुलन अन्तरित तथा अनिश्चित होने लगता है। इस सन्तुलन को बनाये रखना एक विकासशील अर्थव्यवस्था में अधिक नीति का एक अंग होता है। इसकी सभी सीमाओं के वावजूद, कीमतों में समुचित स्थिरता बनाये रखने के लिए एक उपयुक्त मूल्य-नीति का सुझाव दिया जा सकता है।

एक समुचित मूल्य-नीति का निर्माण मुख्यतः राजकोषीय एवं मौद्रिक नियन्त्रणों द्वारा होता है। राजकोषीय नीति (fiscal policy) का निर्माण इसलिये किया जाता है ताकि व्यापक निवेश के द्वारा उत्पन्न अतिरिक्त ऋण-शक्ति को लिया जा सके। कराधान की मात्रा भी इतनी पर्याप्त होनी चाहिए कि उपभोग को योजना में निर्धारित सीमाओं की परिधि में रखा जा सके और सरकारी क्षेत्र के निवेश कार्यक्रमों की आवश्यकताओं की पूर्ति जनता के पास से वास्तविक साधना का स्थानान्तरण करके की जानी चाहिए, नई ऋण-शक्ति का निर्माण करके नहीं। अन्य शब्दों में, राजकोषीय नीति का उद्देश्य यह होना चाहिए कि उपभोग को सीमित किया जाए और वचनों की सही ढंग से गतिशील किया जाए। राजकोषीय नीति को लागू करने में उपयुक्त मौद्रिक उपायों की भी सहायता ली जानी चाहिए। बैंक द्वारा किये जाने वाले साख-निर्माण का नियन्त्रण ऐसी रीति से किया जाना चाहिए जिससे कि विकास-कार्यक्रमों की आवश्यकताएँ तो पूर्णतया सन्तुष्ट हो जाएँ किन्तु न तो फालतू साख का निर्माण हो और न साख (credit) का प्रवाह ऐसी क्रियाओं की ओर को हो जा कि योजना की दृष्टि से अनावश्यक हो। इस प्रकार, साख के समस्त सम्भरण को सीमित करने के लिए की जाने वाली कार्यवाहियाँ के साथ ही साख-नियन्त्रण की भी सहायता लेनी होगी है। एक विकसनीय अर्थव्यवस्था में, साख की मात्रा के नियन्त्रण का क्षेत्र सामान्यतः सीमित होता है क्योंकि इसमें व्याज की दरों में अधिक वृद्धि नहीं की जा सकती किन्तु नैतिक प्रोत्साहन दिया जा सकता है तथा निश्चित सीमाओं से परे बैंकों द्वारा दिये गये उधार पर दण्डनीय दरों (penal rates) की व्यवस्था लागू की जा सकती है। वस्तुओं के अपेक्षी जमाव (speculative holding) को रोकने के लिए चुनीदा नियन्त्रण (selective control) लागू किया जा सकता है। निजी क्षेत्र के विस्तार को उन क्षेत्रों से बाहर जाने से रोका जा सकता है जो योजनाओं द्वारा निर्धारित किये गये हैं।

अन्य आवश्यक कार्यवाहियों की सफलता के लिए पर्याप्त राजकोषीय एवं मौद्रिक अनुशासन आवश्यक है। किन्तु अकेली राजकोषीय एवं मौद्रिक नीतियाँ ही इस कार्य के लिए पर्याप्त नहीं हो सकती कि वे विभिन्न कीमतों के बीच ठीक सम्बन्ध बनाये रखें और कुछ कीमतों को अधिक ऊपर चढ़ने से रोकें रखें। इस स्थिति में यह आवश्यक हो जाता है कि कुछ क्षेत्रों में प्रत्यक्ष नियन्त्रण लागू किये जाएँ और मौद्रिक ढँटवारा किया जाय। कुछ कीमतें विशेष रूप से जीवनी-पयोगी आवश्यक पदार्थों की कीमतें काफी स्थिर बनाये रखनी होती हैं। अन्य मामलों में जब वस्तुएँ दुर्लभ होती हैं तो उनकी कीमतों को बढ़ने दिया जाता है। परन्तु समुचित उपभोक्ताओं (users) के बीच वस्तु की उपलब्ध मात्रा के वितरण की व्यवस्था कर दी जाती है। दुर्लभ वस्तुओं की कीमत में होने वाली कुछ वृद्धि को तो उचित माना जा सकता है परन्तु यह वाञ्छनीय नहीं है कि सबसे अधिक बोली लगाने वाला ही वस्तु की अधिकांश मात्रा प्राप्त कर ले। इस्रायल तथा सीमेण्ट जैसे कुछ आवश्यक पदार्थ प्रतियोगी उपभोक्ताओं (competing users) के बीच स्वीकृत प्राथमिकताओं के आधार पर बाँटे जाते हैं। किन्तु आरामदायक एवं विलासिता के पदार्थों की कीमतों को इसलिये बढ़ने दिया जाता है क्योंकि उनकी वृद्धि से सामान्य व्यक्ति प्रभावित नहीं होता। मूल्य-नियमन की विधियाँ विभिन्न वस्तुओं के लिये भिन्न-भिन्न होती हैं। कुछ मामलों में, समीकरण भण्डार (buffer stocks), वितरण व्यवस्थाओं का पुनर्गठन तथा कुछ प्रत्यक्ष नियन्त्रण आवश्यक

लिए यह आवश्यक होता है कि अन्य नियन्त्रणों के साथ ही मूल्य-नियन्त्रण की व्यवस्था एवं समन्वय बढ़ी सावधानी से किये जाएँ।

**विकासशील अर्थव्यवस्था में मूल्य नीति (Price Policy in a Developing Economy) :**

नियोजित अर्थव्यवस्था में मूल्य-नीति वास्तव में सम्पूर्ण आर्थिक नीति का एक पहलू मात्र है। कीमतों का स्तर तथा ढाँचा अनेक मूल आर्थिक निर्णयों से सम्बन्धित होते हैं और योजना इन निर्णयों में ही ताल-मेल बिठाने का प्रयत्न करती है। किन्तु वे सभी निर्णय सरकार द्वारा नहीं लिये जाते, बल्कि उनमें से कुछ उन उत्पादकों, उपभोक्ताओं तथा निवेशकर्ताओं द्वारा दिये जाते हैं जो कि दूर-दूर तक फैले होते हैं और जो व्यक्तिगत लाभ की इच्छा से प्रेरित होते हैं। अतः अल्पावधि में कीमतों में निरन्तर परिवर्तन हो सकता है, इसकी भी सीमाएँ होती हैं। इस प्रकार, सभी बड़े नीति सम्बन्धी निर्णय—जैसे कि कितनी मात्रा में निवेश किया जाए, अल्पकालीन व दीर्घकालीन प्रयोजनाओं के बीच साधनों का वितरण, आवश्यक माधन प्राप्त करने के वैकल्पिक उपायों का चुनाव आदि—अन्य अनेक पराधीन निर्णयों से भी सम्बद्ध होते हैं। इन निर्णयों के निश्चित हो जाने पर, मूल्यों के ढाँचे में परिवर्तन का क्षेत्र बहुत सीमित हो जाता है।

इसके अतिरिक्त, विकासशील अर्थव्यवस्था में कीमतों पर पड़ने वाले कुछ ऊर्ध्वमुखी दबावों की पूर्णतः उपेक्षा नहीं की जा सकती। निवेश में वृद्धि होने से द्रव्य-आय उससे अधिक मात्रा में उपलब्ध हो जाती है जितनी मात्रा में कि बस्तुएँ तथा सेवाएँ उपलब्ध होती हैं। दीर्घकाल में फल देने वाली प्रयोजनाएँ जितनी ही अधिक ह्रास में ली जाती हैं, अर्थव्यवस्था में द्रव्य-आय (money income) और वास्तविक आय (real income) के बीच की खाई भी उतनी ही चौड़ी होती जाती है व परिणामस्वरूप मूल्य-व्यवस्था पर उतना ही अधिक दबाव पड़ता है। ये दबाव कम तो किये जा सकते हैं परन्तु इन्हें पूर्णतया समाप्त नहीं किया जा सकता।

कीमतों में लगातार अथवा अत्यधिक वृद्धि होने के खतरे स्पष्ट हैं। जब कीमतें बढ़ जाती हैं तो योजना के निर्धारित लक्ष्यों को वास्तविक अर्थ में पूरा करने के लिए योजना के व्यय में भी तीव्र वृद्धि करनी होती है। स्फीति (inflation) साधनों के कुशल उपयोग में हस्तक्षेप करती है। स्फीति सामेक्षिक कीमतों का रूप ग्रहण देती है और साधनों को ऐसे उपयोगों से दूर हटाने लगती है जो कि सामाजिक दृष्टिकोण से महत्वपूर्ण होते हैं। इससे निश्चित आय वाले वर्गों के साथ जो अन्याय होता है, वह सामाजिक एवं आर्थिक, दोनों ही दृष्टियों से हानिकारक होता है। अतः यह आवश्यक है कि नियन्त्रण के कुछ उपयुक्त तरीके खोजे जाएँ और अर्थव्यवस्था के महत्वपूर्ण तत्वों का नियमन किया जाए।

जहाँ तक ऊर्ध्वमुखी दबावों का सम्बन्ध है, कुछ तत्व ऐसे अवश्य हैं जो सीमित प्रभाव डालते हैं, अतः स्फीति की स्थिति को नियन्त्रण में रखने के लिए उनका उपयोग किया जा सकता है। देवार पड़े साधनों को प्राप्त करने से और ऐसे क्षेत्रों में उनका उपयोग करने से, जैसेकि कृषि जहाँ उत्पादन अपेक्षाकृत तेजी से बढ़ाया जा सकता है, मुद्रा के विस्तारवादी दबाव कम हो जाते हैं। फिर, पहले लिये गये कुछ निवेश भी चानू उत्पादन की वृद्धि में अपना अंगदान देने लगते हैं और तकनीकी ज्ञान के स्तर तथा संगठन सम्बन्धी क्षमता में जैसे-जैसे सुधार होते हैं, वैसे-वैसे ही लागतों में आनुपातिक वृद्धि किये बिना ही उत्पादन में अपेक्षाकृत अधिक वृद्धि की जा सकती है। ऐसे ही तत्व होते हैं जो कि उच्च स्तर की मूल्य स्थिरता के साथ तीव्रगति से प्रगति करने में किसी देश की सहायता करते हैं। इन तत्वों की सहायता से विकास के द्वारा उत्पन्न स्फीतिकारी दबावों को सफलतापूर्वक रोका जा सकता है। किन्तु विस्तारकारी तथा सीमितकारी

निर्धारण इसी उद्देश्य को सामने रख कर किया जाता है। सरकारी भण्डारों (buffer stocks) का निर्माण करना और निरन्तर ख़य तथा विख़य करके उनका संचालन करना—उस नीति का आवश्यक अंग होता है। खाद्यान्नों के आयात सरकार द्वारा ही किये जाते हैं और उधर देशी ख़रीद द्वारा भी सरकारी भण्डारों में वृद्धि की जाती है। जब कीमतें गिरने लगती हैं तो सरकारी ख़रीदों में वृद्धि कर दी जाती है और इसके विपरीत, जब कीमतें बढ़ने लगती हैं तो सरकार अपने भण्डार से माल बेचना आरम्भ कर देती है। कीमतों में जो क्षोभोद्यम अन्तर पाये जाते हैं उनको कुछ ख़ात्रों से ख़रीद करके और अन्य ख़ात्रों को बेचकर समाप्त कर दिया जाता है। दीर्घकालीन खाद्य नीति के एक अंग के रूप में, सरकारी नियन्त्रण के लिए अन्तर्गत भण्डार तथा मालगोदाम की सुविधाओं का विस्तार किया जा रहा है। उद्देश्य यह है कि निर्धारित सीमाओं के अन्तर्गत कीमतों में समुचित मात्रा में संचक भी बनाये रखी जाए।

### राशानिग (Rationing)

हम यह पहले ही बतला चुके हैं कि मूल्य-नियन्त्रण के साथ ही साथ यह भी आवश्यक होता है कि उपभोक्ताओं में वण्ट्रोलशुदा पदार्थों के वितरण की भी कुछ न कुछ व्यवस्था की जाए। अधिकतम कोटे निर्धारित करके कुछ आवश्यक उपभोग्य पदार्थों एवं सामग्रियों को वितरण उपयोग करने वालों के बीच रिया जाता है। मूल्य-नियन्त्रण बिना राशानिग सफल नहीं हो सकता, विशेष रूप से प्रतियोगी बाज़ार में। इस स्थिति में जो कीमत निर्दिष्ट की जाती है वह सदा ही सन्तुलन कीमत (equilibrium price) से कम होती है और नियन्त्रित मूल्य पर किया जाने वाला सम्भरण (supply) सदा ही माँग (demand) से कम होता है। अतः मूल्य नियन्त्रण का परिणाम साइनों में लगने तथा अममान वितरण के रूप में सामने आता है और उच्च आय वाले वर्गों के लोग इससे अधिक अनुकूल स्थिति में रहते हैं। इस प्रकार राशानिग न केवल इसलिये आवश्यक है क्योंकि यह मूल्य-नियन्त्रण को अधिक निश्चित बना देता है, अपितु यह उपलब्ध सम्भरण का अधिक समान वितरण भी करता है।

एकाधिकार (monopoly) की स्थिति में तो बिना राशानिग के मूल्य नियन्त्रण काफी प्रभावशाली हो सकता है। एकाधिकारी बाज़ार में, यदि कीमत ऐसे स्तर पर निर्दिष्ट की जाती है कि वह एकाधिकारी सन्तुलन कीमत से तो नीची हो किन्तु उस कीमत से ऊँची हो जो उत्पादन को सामान्य लाभ प्रदान करती है तो उत्पादन में वृद्धि संभव होती है। चूँकि मूल्य-नियन्त्रण से वस्तुओं की कोई कमी उत्पन्न नहीं होती, बल्कि इसके विपरीत उसके सम्भरण में और वृद्धि होती है, अतः उपलब्ध सम्भरण के वितरण की कोई समस्या उत्पन्न नहीं होती। अतः राशानिग केवल पूर्ण प्रतियोगिता की स्थिति में ही मूल्य-नियन्त्रण का एक आवश्यक अंग होता है।

सिद्धान्त रूप में राशानिग बिना किसी मूल्य-निर्धारण के ही सम्भव है। स्वतन्त्र बाज़ार में प्रचलित मूल्यों पर ही उपभोक्ताओं को माल के कोटे दिये जा सकते हैं। वितरण के नियन्त्रण से यह हो सकता है कि उत्पादन कम हो जाए परन्तु यदि उत्पादन बढ़ती लागत पर किया जाता है तो उसके परिणामस्वरूप वस्तु की कीमत में कमी होगी। राशानिग के अन्तर्गत, वस्तु की गरीबों को उपलब्ध होने वाली कुल मात्रा तो बढ़ जाती है और धनियों को उपलब्ध होने वाली मात्रा घट जाती है। परन्तु कुल उत्पादन में कमी का अर्थ यह होगा कि धनियों के उपभोग में प्रति व्यक्ति कमी के मुकाबले निर्धनों के उपयोग में होने वाली प्रति व्यक्ति वृद्धि बहुत थोड़ी होगी। और सम्पूर्ण रूप में समाज की दृष्टि से सोचें तो व्यावहारिक रूप में शुद्ध लाभ (net gain) कुछ भी नहीं होगा। इसके अतिरिक्त, बिना मूल्य निर्धारण वाले राशानिग में जो असुविधा तथा उत्तेजना होती

हो जाते हैं। अन्य स्थितियों में, यह हो सकता है कि कीमतों का समुचित स्तर बनाये रखने का एकमात्र रास्ता उत्पादन में वृद्धि करना ही हो।

भारत में, सरकार को यह अधिकार प्राप्त है कि वह कीमतों पर नियन्त्रण लगा सके और अनेक वस्तुओं के वितरण की व्यवस्था कर सके। आवश्यक वस्तु अधिनियम (Essential Commodities Act) तथा औद्योगिक विकास व नियमन अधिनियम (Industrial Development and Regulation Act) इसीलिये बनाये गये हैं ताकि सरकार को कीमतों का नियमन करने तथा विभिन्न वस्तुओं के वितरण की व्यवस्था करने के अधिकार दिये जा सकें। इस्पात, सीमेन्ट, कपास, धौनी, कोयला तथा रासायनिक खाद आदि वे पदार्थ हैं जिन पर इन अधिनियमों के अन्तर्गत नियन्त्रण लगाये गये हैं। सरकार उत्पादन-शुल्क लगाये जाने वाले सभी पदार्थों के करों की दरों में भी समय-समय पर इसलिये हेर-फेर करती रहती है ताकि विभिन्न कीमतों के पारस्परिक सम्बन्धों में उपयुक्त परिवर्तन किया जा सके। किन्तु ऐसे सभी हेर-फेर वर्ष में केवल एक बार उस समय किये जाते हैं जबकि बजट प्रस्तुत किया जाता है।

इस प्रकार के पदार्थों पर लगाये जाने वाले नियन्त्रण का ठीक-ठीक स्वरूप क्या होगा और कीमतों में अधोमुखी अथवा ऊर्ध्वमुखी परिवर्तन किस सीमा तक किया जायेगा—इस बात का निर्धारण समय-समय पर उत्पन्न होने वाली माँग तथा उत्पादन की प्रवृत्तियों को ध्यान में रख कर किया जाता है। कुछ मामलों में, कीमतों में ऊर्ध्वमुखी परिवर्तन करना आवश्यक हो जाता है और वह इसलिये ताकि उत्पादन में वृद्धि करने की प्रेरणाएँ दी जा सकें और निर्यात बढ़ाने के लिए आन्तरिक उपभोग में कमी की जा सके। उदाहरण के लिए, कपास के मामले में ही, यह आवश्यक है कि इसके उत्पादन में वृद्धि करने के लिए मूल्य-सम्बन्धी प्रेरणा प्रदान की जाए ताकि कपास के आयात में खर्च की जाने वाली विदेशी मुद्रा बचाई जा सके। तिलहन के मामले में यह जरूरी है कि इसकी कीमतों का इस प्रकार नियमन किया जाए कि जिससे उसका अधिकाधिक निर्यात संभव हो सके। इस प्रकार, मूल्य-नियन्त्रण ऐसी ही अनेक बातों पर निर्भर होता है।

मूल्यों में समुचित समता बनाये रखने का प्रश्न उस समस्या से भी सम्बन्धित है कि क्या उपभोक्ता द्वारा अदा की जाने वाली कीमतों के साथ सदा उत्पादक को ही प्राप्त होते हैं अथवा वे मध्यस्थों द्वारा छीन लिये जाते हैं। इस बात की काफी सम्भावना है कि अभाव के समय में उपभोक्ता द्वारा दी जाने वाली और उत्पादक प्राप्त की जाने वाली कीमतों के बीच का अन्तर काफी बड़ जाय। यही स्थिति आयात किये जाने वाले पदार्थों के सम्बन्ध में होती है जिनकी माँग उनकी उपलब्ध मात्रा से अधिक होती है। कीमतों के इन अन्तरों को कम करने के लिए भारत में राजकीय व्यापार का आश्रय लिया गया है। राजकीय व्यापार निगम (State Trading Corporation) कुछ पदार्थों का काफी मात्रा में आयात कर लेता है और फिर उन्हें वास्तविक उपभोक्ताओं के हाथों बेच देता है। इसी प्रकार सरकारी तथा सहकारी एजेंसियों द्वारा वस्तुओं का व्यापार करके भी मध्यस्थों के लाभों को कम किया जा सकता है।

खाद्य पदार्थों की कीमतों की समस्या अन्य कीमतों से कुछ भिन्न है। इस सम्बन्ध में वे आवश्यकता इस बात की है कि अधिकतम और न्यूनतम, दोनों ही प्रकार के मूल्यों की गारण्टी दी जाए। यह जरूरी है कि उपभोक्ता को साख-मदार्थ उचित दामों पर मिल जाएँ। इसके साथ ही, उत्पादक को भी ऐसी न्यूनतम कीमत का आश्वासन दिया जाए जिसके द्वारा कि उसे उचित प्रतिकूल मिल सके। किसानों को इस बात की प्रेरणा मिलनी चाहिए कि वे उर्वरक तथा उन्नत कृषि विधियों में निवेश करें और अधिक परिष्कृत करें। खाद्यान्नों के सम्बन्ध में सरकारी नीति का

वृद्धि की जा सकती है। ऐसे कर लचकहीन माँग (inelastic demand) वाली वस्तुओं पर लगाये जाने चाहिए। किन्तु ऐसे परोक्ष कर समता अथवा न्याय के सिद्धान्त के अनुकूल नहीं होंगे। उदाहरण के लिए, लचकहीन आय वाली वस्तुएँ सामान्यतः अनिवार्य आवश्यकता की वे वस्तुएँ हुआ करती हैं जिनका उपभोग अधिकतर थोड़ी आय वाले वर्गों के लिए करते हैं। स्पष्ट है कि ऐसी वस्तुओं पर लगाये जाने वाले कर अवरोही (regressive) होंगे।

(४) सामाजिक हित (Social Benefit)—परोक्ष कर प्रत्येक व्यक्ति को ऐसा अवसर प्रदान करते हैं तथा इस योग्य बनाने हैं, यहाँ तक कि गरीब से गरीब नागरिक को भी, कि वह राज्य के खर्चों में अपना कुछ न कुछ अंशदान (contribution) दे सकें। प्रत्यक्ष कर तो बड़ी आय वाले वर्गों के लोगों को अपने क्षेत्र से बाहर ही छोड़ देने हैं परन्तु परोक्ष कर उनको भी राज्य के खर्चों में अपना हिस्सा देने का अवसर प्रदान करते हैं। परोक्ष कर जब औपधि तथा मदिरा पदार्थों के उपभोग को प्रविधिविधित करते हैं तो वस्तुन सामान्य रूप में समुदाय (community) की तथा विशेष रूप से निर्धन वर्ग के लोगों की बड़ी सामाजिक तथा आर्थिक सेवा।

(५) कर का आधार विस्तृत होना (Exhaustive Basis of Taxation)—अप्रत्यक्ष परोक्ष करों के कारण किसी देश की कर प्रणाली का आधार व्यापक एवं विस्तृत हो जाता है।

(६) लोकप्रिय (Popular)—प्रत्यक्ष करों की तुलना में परोक्ष कर अधिक लोकप्रिय होते हैं क्योंकि इनका भुगतान करने में करदाता को कोई कष्ट नहीं होता है।

(७) मादक वस्तुओं के उपयोग पर रोक—मादक वस्तुओं जैसे—शराब, अफीम आदि पर ऊँची दरें परोक्ष कर लगाकर उनके उपयोग अथवा उपभोग पर रोक लगायी जा सकती है अथवा उसमें कमी की जा सकती है।

(८) न्यायपूर्ण—परोक्ष कर न्यायपूर्ण होते हैं क्योंकि ये वस्तुओं व सेवाओं पर लगाये जाते हैं जिनको सभी व्यक्ति अपनी-अपनी क्षमता के अनुसार खरीदते हैं और कर का भुगतान करते हैं। इस दृष्टि से ये कर आनुपातिक हुए किन्तु विलासिता की वस्तुओं पर अधिक ऊँची दर से कर लगा कर उन्हें प्रगतिशील बनाया जा सकता है।

**परोक्ष करों के दोष (Demerits of Indirect Taxation)**

परोक्ष करों की आलोचना निम्न बातों के आधार पर की जाती है —

(१) अन्याय एवं असमानपूर्ण (unjust and inequitable)—चूँकि परोक्ष कर बिना किसी भी प्रकार का भेद किये, यहाँ तक कि व्यक्तियों की अदा करने की योग्यता का ध्यान किये बिना ही, सभी व्यक्तियों पर पड़ते हैं अतः उनको अन्यायपूर्ण तथा असमानपूर्ण माना जाता है। जब ऐसी वस्तुओं पर कर लगाये जाते हैं जिनका उपभोग एक बड़ी जनसंख्या करती है तो उस स्थिति में उन करों का भार धनियों के मुकाबले निर्धनों पर ही अधिक पड़ता है। यह सत्य है कि परोक्ष करों को आरोही (progressive) बनाया जा सकता है और इनमें क्रमवर्धन (graduation) भी लागू किया जा सकता है। परन्तु सामान्य रूप से यह कहा जा सकता है कि वस्तु कर लोगों के बीच उनकी अदा करने की योग्यता के अनुसार विभिन्नता भी करते हैं।

(२) अत्यधिक अनिश्चित (extremely uncertain)—परोक्ष कर अत्यधिक अनिश्चित होते हैं। लचकहीन माँग वाली वस्तुओं पर लगाये जाने वाले कर विशेष रूप से अनिश्चित होते हैं क्योंकि करों के लगने से ऐसी वस्तुओं की माँग की मात्रा प्रवाहित होती है। वास्तव में, किसी विशेष वस्तु पर यदि उच्चतर दरों से कर लगाया जाए तो हो सकता है कि उससे प्राप्त होने वाली आय की मात्रा में अपेक्षाकृत वृद्धि न हो। जैसा कि डाल्टन ने व्यक्त करते हुए कहा है कि यह तो ऐसा मामला हुआ कि दो और दो को जोड़ा जाए और योगफल केवल तीन या तीन से भी कम ही आए।

(३) सामाजिक चेतना का अभाव (Lack of social consciousness)—परोक्ष कर किसी भी प्रकार की सामाजिक चेतना अथवा जागरण (social consciousness) उत्पन्न नहीं



है वह भी इसके विरुद्ध पड़ती है। इस प्रकार कहा जा सकता है कि राशनिंग तो केवल मूल्य-नियंत्रण के साथ ही चलता है।

**सिद्धान्त (Principle) :**

राशनिंग की व्यवस्था में राशन निश्चित करने के सिद्धान्त क्या हों, इसके बारे में अनेक मुद्दाव दिये जाते हैं। निम्न सिद्धान्त महत्वपूर्ण हैं :—

(१) **समान त्याग का सिद्धान्त (the principle of equal sacrifice)**—इस सिद्धान्त के अनुसार प्रत्येक उपभोक्ता को समान रूप से कष्ट उठाना चाहिए। इसके अनुसार निर्धनो सहित प्रत्येक व्यक्ति के उपभोग में समानुपाती कमी की जाती है, अतः धनी व्यक्ति निर्धनो के मुकाबले उपलब्ध संभरण में से प्रति व्यक्ति अधिक भाग प्राप्त करते रहते हैं। यह स्थिति अलोकतन्त्रीय तथा बड़ी उल्लेखनात्मक है। अतः राशन निश्चित करने का एक अनुपपुक्त आधार मानकर इसको अस्वीकार कर दिया जाता है।

(२) **न्यूनतम कुल त्याग का सिद्धान्त (the principle of minimum aggregate sacrifice)**—इसके अनुसार कोटे (quotas) इस प्रकार निश्चित किये जाने चाहिये कि प्रत्येक स्थिति में त्याग की सीमान्त मात्रा समान ही रहे। सीमान्त पर त्याग की समानता से समाज का कुल त्याग न्यूनतम हो जाता है। परन्तु सीमान्त त्याग को समान करने की बात कोयले तथा ज़ाचाफ़ जैसे कुछ पदार्थों की स्थिति में ही सम्भव हो सकती है, प्रत्येक स्थिति में नहीं। व्यवहार में, इस सिद्धान्त को लागू करना बड़ा अनुविधाजनक तथा कठिन है। अतः राशन की मात्रा निश्चित करने के लिए यह सिद्धान्त उपयुक्त नहीं है।

(३) **समान राशन का सिद्धान्त (the principle of equal ration)**—एक सिद्धांत, जिसे सर्वाधिक सुविधाजनक तथा कम से कम अन्तोपजनक पाया गया है, समान राशन का है। उपभोक्ता का केवल अस्तित्व मात्रा ही उसकी आवश्यकता की कसौटी है और उसका यह अस्तित्व ही उसे उपलब्ध संभरण से समान भाग प्राप्त करने का अधिकारी बना देता है। अतः प्रति व्यक्ति समान राशन का सिद्धान्त ही सर्वाधिक सुविधाजनक है और इसके अनुसार परिवारों को उनके आकार के हिसाब से कोटे दिये जाते हैं। किन्तु इस सम्बन्ध में एक कठिनाई उत्पन्न होती है और वह इसलिये क्योंकि लार्च जैसी जीवनोपयोगी वस्तुओं की विभिन्न परिवारों की आवश्यकताएँ आयु, लिंग (sex) तथा व्यवसाय आदि के अनुसार भिन्न-भिन्न होती हैं। केवल परिवार के आकार पर निर्भर रहने वाला राशन परिवारों की आवश्यकताओं को देखते हुए समान नहीं कहा जा सकता। अतः समान राशन में इस बात की भी आवश्यकता होती है कि विभिन्न व्यक्तियों की भिन्न-भिन्न प्रकार के राशन देकर कुछ न कुछ मात्रा में उनकी आवश्यकताओं को भी सन्तुष्ट किया जाए। उदाहरण के लिए, मजदूरों को खाद्य का और बच्चों तथा गर्भवती माताओं को दूध का अतिरिक्त राशन दिया जा सकता है।

स्वीकृत प्राथमिकताओं के आधार पर उत्पादन के लिए सामग्री का सामान्य वितरण किया जाता है। सामाजिक आवश्यकताओं को देखते हुये, समान कच्चा माल प्रयोग करने वाले कुछ पदार्थों के मुकाबले कुछ अन्य पदार्थ अधिक मात्रा में उत्पन्न किये जा सकते हैं। उदाहरण के लिए, बड़िया किस्म के कपड़े के मुकाबले मोटे किस्म के कपड़े के उत्पादन के लिए कपास का अधिक कोटा दिया जा सकता है। इसी प्रकार, कुछ किस्म के बीजारों एवं मशीनों के उत्पादन के लिए अन्य की तुलना में इस्पात अधिक मात्रा में दिया जा सकता है। ऐसे मामलों में जो वितरण

या वेंटवारा किया जाता है वह न केवल व्यक्तियों, अपितु उपयोगों की दृष्टि से भी किया जाता है।

**राशनिंग की कुछ समस्याएँ (Some Problems of Rationing) :**

ऐसे किसी सिद्धान्त-विरोध को स्वीकार कर लेने के पश्चात् भी, जिस पर राशन आधारीत होता है, कुछ ऐसी समस्याएँ हैं जिनका अधिकारीगण को सामना करना होता है। इनमें सबसे पहली समस्या व्यक्तियों के लिए राशन की मात्रा निर्दिष्ट करने की होती है। व्यक्ति को दी जाने वाली राशन की मात्रा इतनी अवश्य होनी चाहिए कि जिससे राशन की परिधि में आने वाली सभी आवश्यकताएँ सन्तुष्ट हो जाएँ। किन्तु किसी व्यक्ति की आवश्यकताओं के निर्धारण करने का कार्य कठिन हो सकता है। यह हो सकता है कि लोगों को राशन की आवश्यकता से अधिक या कम मात्रा दे दी जाए और इससे स्पष्टतः कठिनाइयाँ उत्पन्न होती हैं। यदि कुछ व्यक्तियों को अधिक राशन दे दिये जाते हैं तो यह हो सकता है कि अन्य लोगों को उतना राशन न मिल सके जितने की उन्हें आवश्यकता हो। इस प्रकार वस्तुओं की कमी हो जायेगी और लोगों को लम्बी लाइनों में प्रतीक्षा करनी होगी। जब राशन समान मात्रा में दिये जाते हैं तो यह कठिनाई हल हो जाती है और वस्तु की उपलब्ध मात्रा को व्यक्तियों की संख्या से भाग देकर लोगों के राशन की मात्रा निर्दिष्ट कर दी जाती है। किन्तु इसे अन्यायपूर्ण वितरण कहा जा सकता है।

कठिनाइयाँ उस समय भी उत्पन्न होती हैं जबकि राशन का कुछ भाग उपभोक्ताओं द्वारा खरीदा ही नहीं जाता। अधिकारियों द्वारा विक्रेताओं को वस्तुओं की जो मात्रा प्रदान की जाती है वह सामान्यतः पूर्ण राशन की दर से माँग के अनुसार होती है। किन्तु जब कुछ खरीदार अपना पूरा राशन नहीं खरीदते तो विक्रेताओं के जो बिना बिका माल पड़ा रहता है वह एक समस्या बन जाता है। इन परिस्थितियों में विक्रेताओं को यह प्रलोभन मिल सकता है कि वे वस्तुओं की उस मात्रा को चोर बाजार में बेचें। इन स्थिति को अवश्य रोका जाना चाहिए जिसके लिये और भी कड़े नियन्त्रणों की आवश्यकता होती है। कभी-कभी, जब वस्तुएँ अतिरिक्त मात्रा में उपलब्ध होती हैं तो विक्रेताओं को उनके नियत राशन से भी अधिक खरीदने की अनुमति दे दी जाती है। किन्तु इससे अन्य कठिनाइयाँ पैदा होती हैं। इसमें निर्धन जिलों में रहने वाले धनी व्यक्ति धनी जिलों में रहने वालों को अपेक्षा अधिक अच्छी स्थिति में रहेंगे जिससे एक प्रकार की असमानता उत्पन्न होगी। इससे जहाँ कुछ क्षेत्रों में माल की बेिशियाँ (surpluses) बनी रहेंगी, वहाँ अन्य क्षेत्रों में अभाव रहेगा और यह हो सकता है कि बेशी के क्षेत्रों के उत्पादक अन्य क्षेत्रों में माल बेजने के इच्छुक न हों। अन्य कठिनाइयों के अलावा, ये असमानताएँ राशनिंग की व्यवस्था को अलोकप्रिय बना देती हैं।

जल्दी नष्ट होने वाली वस्तुओं की स्थिति में, फालतू माल की बिक्री एक अत्यावश्यक समस्या बन जाती है। इस कार्य के लिये विभिन्न जिलों के बीच माल के वितरण की व्यवस्थाएँ बड़ी सावधानी से की जानी चाहिए और एक जिले में दूसरे जिले को वस्तुओं का शीघ्र स्थानान्तरण होना चाहिये। यदि ऐसी व्यवस्थाएँ पर्याप्त मात्रा में नहीं की जायेंगी तो काफी मात्रा में नष्ट होने की सम्भावना है। यह हो सकता है कि कीमतें कम करके शेष बचे हुए फालतू माल को बेचा जाय परन्तु इससे लोगों के मन में यह नालच उत्पन्न होता है कि जब कीमतें गिरेंगी, तभी खरीदेंगे। इस प्रकार, समस्या का एकमात्र हल तो यही है कि उत्पन्न माल के वितरण में पूरी सावधानी बरती जाए।

एक और समस्या यह हल करनी होती है कि जब विभिन्न किस्म की अनेक वस्तुएँ बाजार में हो तो राशन की मात्रा का निर्धारण किया जाय। इस स्थिति में राशन का निर्धारण भौतिक मात्रा द्वारा नहीं, बल्कि खर्च द्वारा किया जाता है। व्यक्ति को कुछ रूपों के मूल्य की वस्तुएँ खरीदने की अनुमति दे दी जाती है। विभिन्न किस्मों की कितनी-कितनी वस्तुएँ खरीदी जायेंगी इसका निर्णय खरीददार पर ही छोड़ दिया जाता है। परन्तु इस स्थिति में केवल कम महँगी किस्म की वस्तुएँ ही खरीदी जाती हैं, विशेष रूप से तब जबकि अधिक महँगी किस्म की वस्तुएँ केवल रुचि या प्रदर्शन के कारण ही होती हैं। इसका परिणाम यह होता है कि अधिक महँगी किस्म की वस्तुएँ काफी मात्रा में बिना बिकी पड़ी रहती हैं और कम महँगी किस्म की वस्तुओं का अभाव बना रहता है। इसके अतिरिक्त, धूँक विभिन्न समयों में भिन्न-भिन्न किस्मों की वस्तुओं की कीमत बदलते रहने की सम्भावना रहती है, अतः समय-समय पर खर्च के आधार पर दिये जाने वाले राशन में भी परिवर्तन की आवश्यकता होती है।

एक और कठिनाई तब उत्पन्न होती है जबकि किसी वस्तु का लेन-देन मुख्यतः प्राइवेट व्यापारियों द्वारा किया जाता है। इस स्थिति में विक्रेता स्वयं अपने ही राशन में वृद्धि करने को प्रेरित हो सकते हैं और यह हो सकता है कि इसे रोकना आसान न हो। परन्तु यह समस्या वस्तुतः उस समय इतनी बड़ी नहीं होती जबकि ये व्यापारी जनसंख्या का केवल एक बहुत थोड़ा भाग ही होते हैं। इसके अतिरिक्त, जब अथवा क्रेता अपने राशन का कुछ भी भाग बिना खरीदा हुआ नहीं छोड़ते, तब व्यापारी के लिए इसकी अधिक गुंथाइश नहीं होती कि वह अपनी नियत मात्रा से अधिक राशन ले सके।

राशन की मात्रा का निर्धारण करने तथा राशनित व्यवस्था का प्रबन्ध करने में अनेक कठिनाइयाँ सामने आती हैं जिनके कारण उच्च स्तर की कार्य-कुशलता को बनाये रखना सम्भव हो जाता है। माल की बर्बादी तथा असमानताएँ अनुपेक्षणीय हो जाती हैं और पूर्णतया सन्तोषजनक व्यवस्थाओं की सम्भावना कम रहती है। व्यापारियों की ओर से होने वाली गलत कार्यवाहियों को रोकने के लिए कड़े नियम बनाना, निरीक्षण करना तथा अपराधियों को दण्ड देना आवश्यक बन जाता है। ऐसे नियमों तथा ऐसी व्यवस्थाओं के अभाव में, राशनित पूर्णतया बेकार सिद्ध होता है। राशनित को तो बड़ी ही कड़ाई के साथ लागू किया जाना चाहिए, अन्यथा तो यह ऐसी खराब दशाएँ उत्पन्न कर देगा जो कि इसकी अनुपस्थिति में भी उत्पन्न नहीं होती हैं।

### प्राथमिकताएँ (Priorities) :

सामूहिक माँग (composite demand) वाली वस्तुओं की स्थिति में, केवल व्यक्तियों के बीच ही नहीं, उपयोगों के बीच होने वाले वितरण का भी नियन्त्रण होना आवश्यक है। इसीलिए प्राथमिकताओं का निर्धारण कर दिया जाता है ताकि वस्तु का प्रयोग अधिक महत्वपूर्ण उपयोगों में ही किया जा सके। ऐसे मामलों में अमहत्वपूर्ण उपयोगों पर पूर्णतया प्रतिबन्ध लगा दिया जाता है। उदाहरण के लिए, यह हो सकता है कि मनोरंजन यात्राओं के लिए पेट्रोल के उपयोग की अनुमति न दी जाय अथवा बैंकिंग के लिए लकड़ी का उपयोग करने की आज्ञा न प्रदान की जाए। जब वस्तु का संभरण बहुत कम न हो, तो उस स्थिति में कम महत्वपूर्ण उपयोगों में केवल बहुत थोड़ी मात्रा में ही वस्तु का प्रयोग करने की अनुमति दी जा सकती है। दूसरी ओर, अधिक महत्वपूर्ण उपयोगों के लिए परमिट स्वीकार लिये जाते हैं परन्तु प्राथमिकता प्रमाण-पत्र (priority certificates) उपयोगों की तीव्रता एवं महत्ता के अनुसार ही जारी किये जाते हैं। महत्वपूर्ण सरकारी कार्य तथा आवश्यक राष्ट्रीय कार्य को सर्वोच्च प्राथमिकता प्रदान की जाती है। वस्तु

के निजी उपयोग को सामान्यतः निम्न प्राथमिकता दी जाती है। उदाहरण के लिए, मोमेंट की उपलब्धि का काफी भाग महत्वपूर्ण सरकारी योजनाओं की ओर को मोड़ दिया जाता है और निजी निर्माण के लिए बहुत थोड़ी ही मात्रा दी जाती है।

प्राथमिकताओं के निर्धारण के विरुद्ध इस आधार पर आपत्ति उठाई जाती है कि उपयोगों (uses) के महत्व का निश्चय करने की कोई आदर्श व सामान्य रीति नहीं है। उपयोग की अतिशीघ्रता या महत्ता का सम्बन्ध वस्तु की उस मात्रा से होता है जो कि पहले से ही वर्तमान होती है और ऐसे उपयोगों में फिर वितरण की क्या आवश्यकता है जिनमें कि वस्तुओं की बड़ी मात्राएँ पहले से ही लगी हुई हैं। अतः वस्तुओं का न्यायपूर्ण वितरण करने के लिए सामान्य नियमों से विचलन आवश्यक हो जाता है। किन्तु उपयोगों की महत्ता अथवा शीघ्रता को अमान्य कर दिया गया तो कुल बर्बादी और भी अधिक होगी। फिर, नियन्त्रित वितरण की व्यवस्था में अधिकारीगण के लिए यह कठिन होता है कि लोगों को किसी वस्तु का उपयोग उस कार्य में करने से रोक सकें जिसके लिए कि वह वस्तु खरीदी गई थी। जिन कार्यों के लिए कोटे दिये गये थे उनको छोड़कर यदि अन्य कार्यों की ओर को बड़ी मात्रा में वस्तु का अन्तरण (diversion) करना सम्भव है, तो अधिकारियों द्वारा नियत की गई प्राथमिकताओं के आवेग का क्या अर्थ रह जाता है। इस कठिनाई से ऐसी वस्तुओं की स्थिति में तो बचा जा सकता है जिनका उपयोग मुख्यतः बड़े उत्पादकों द्वारा किया जाता है, क्योंकि उस हालत में ऐसे अन्तरणों की सम्भावना कम ही होती है। अतः इस सम्बन्ध में नियमों का संचालन सामान्यतः उत्पादकों द्वारा किया जाता है, उपभोक्ताओं द्वारा नहीं।

किसी वस्तु का कोटा बाँटने की पद्धति में भी यही होता है कि किसी उद्योग की विभिन्न फर्मों के बीच वस्तु का वितरण करने के नियम बना दिये जाते हैं। किसी वस्तु की मात्रा किसी उद्योग के लिए तो नियत की जा सकती है परन्तु उस मात्रा का कितना-कितना भाग विभिन्न फर्मों को दिया जाना चाहिए, यह भी कम महत्वपूर्ण बात नहीं है। कुछ स्थितियों में, पहली तिथियों में घटी घटनाओं के आधार पर वितरण किया जाता है। विभिन्न फर्मों के लिए इस आधार पर कोटे तय कर दिये जाते हैं किसी विशिष्ट समय में उन्होंने कितनी सामग्रियों का उपयोग किया था। इस आधार पर किया जाने वाला वितरण उच्च संगठित व्यापारों की स्थिति में तो सरल होता है परन्तु कम संगठित उद्योगों के सम्बन्ध में ऐसा नहीं है। फिर, भूतकाल में क्या हुआ है, हो सकता है कि कुशलता तथा प्रगति की दृष्टि से उसका कोई महत्व न हो और उसमें परिवर्तन बाञ्छनीय हो। इससे तो अधिकारियों का कार्य और भी कठिन हो जाता है। जब इस सम्बन्ध में नियन्त्रण केवल अल्पकाल के लिये ही किया जाता है तब तो कार्य अधिक कठिन नहीं होता। परन्तु जब लम्बी अवधि के लिए नियम बनाने होते हैं तो एक उपयुक्त आधार की खोज का कार्य कठिन हो जाता है।

### चुने हुए संदर्भ ग्रन्थ

1. A. C. Pigou : Economics of Welfare, Part II, Chapter XII and XIII and Part IV, Chap. VI.
2. R. I. Bye and W. W. Hewett : Applied Economics, Ch. XX.
3. K. E. Boulding : Economic Analysis, pp. 149-156.
4. Third Five Year Plan : Ch. VII pp. 667-669.

## UNIVERSITY QUESTIONS :

१. मूल्य नियन्त्रण के क्या उद्देश्य हैं ? मूल्य नियन्त्रण की विधियों का वर्णन कीजिए ।  
What are the objects of price control ? Describe the methods of price control.
  २. युद्धकालीन मूल्य नियन्त्रण से क्या आशय है ? भारत में मूल्यों का युद्धकालीन नियन्त्रण की विवेचना कीजिए ।  
What is meant by war-time price control ? Discuss the war-time price control in India.
  ३. नियोजित अर्थव्यवस्था में कीमतों के नियन्त्रण पर प्रकाश डालिए ।  
State and explain the price control in a planned economy.
  ४. राशनिय से क्या आशय है ? इसके सिद्धान्तों को समझाइए । राशनिय की समस्याओं की विवेचना कीजिये ।  
What is meant by rationing ? Explain its principles. Discuss the problems of rationing.
-

## आय की असमानता (Inequality of Incomes)

### प्रारम्भिक (Introduction) :

समाज में धन और आय के वितरण का सर्वोत्तम विश्लेषण (best analysis) दो भिन्न-भिन्न प्रकार के सिद्धान्तों के अन्तर्गत किया जा सकता है वे सिद्धान्त हैं—व्यक्तिगत वितरण का सिद्धान्त (theory of personal distribution), और कार्यात्मक वितरण का सिद्धान्त (theory of functional distribution)।

**व्यक्तिगत वितरण का सिद्धान्त (theory of personal distribution)**—व्यक्तिगत वितरण का सम्बन्ध व्यक्तियों के बीच आय के विभाजन से है। लोगों के बीच धन एवं आय का वितरण किस आधार के द्वारा किया जाता है? क को १००० रु० मासिक की आय क्यों है जबकि ख केवल ५० रु० मासिक ही पाता है? कुछ लोग धनी और अन्य लोग निर्धन क्यों हैं? ये कुछ ऐसे प्रश्न हैं जो कि व्यक्तिगत वितरण के सिद्धान्त की विषय सामग्री का निर्माण करते हैं। जब हम इन प्रश्नों के उत्तर की सोच करते हैं, तो कुछ अन्य प्रश्न भी हमारे सामने आ खड़े होते हैं, जैसे कि भूमि के इस टुकड़े का किराया क्या है? क को १००० रु० महीना क्यों दिया जाता है? कुछ ऋण-पत्रों (securities) पर व्याज की दर ५% क्यों है? आदि-आदि। ये सब वे प्रश्न हैं जो कि आय के न्यायसमक अथवा कार्यानुसार वितरण के सिद्धान्त से सम्बन्ध रखते हैं।

**क्रियात्मक वितरण का सिद्धान्त (theory of functional distribution)**—क्रियात्मक वितरण का सम्बन्ध आय के उस बँटवारे से होता है जो कि उत्पादन की प्रक्रिया में लगाये गये उत्पादन के उपादानों अर्थात् भूमि, श्रम, पूँजी और संगठन के स्वामियों के बीच किया जाता है। कार्यात्मक वितरण का अर्थ है कि उत्पादन के प्रत्येक उपादान (factor) को, उसके द्वारा सम्पन्न कार्यों अथवा सेवाओं के अनुसार अथवा उत्पादन की प्रक्रिया में किये गये अंदादान के अनुसार, कुल उत्पादित आय में से उसका भाग मिल जाए। भूमि के स्वामी को भूमि का किराया मिल जाता है; श्रमसेवा के स्वामी को मजदूरी मिल जाती है आदि-आदि। भूमि का किराया, श्रम की मजदूरी

और पूँजी का ब्याज—ये सब वे कीमतें हैं जो कि उत्पादन-सेवाओं के स्वामी उत्पादन में अपने निश्चित आर्थिक अंशदान के बदले में प्राप्त करते हैं। चूँकि उत्पादन के विभिन्न उपादानों को भिन्न-भिन्न अदायगियों की जाती हैं, इसी कारण इन उपादान सेवाओं के स्वामियों को भिन्न-भिन्न माना में आय प्राप्त होती है। इस प्रकार आय का कार्यात्मक या कार्यानुसार वितरण आय की वैयक्तिक असमानता उत्पन्न करता है।

चूँकि आय की असमानता को पूँजीवाद का सम्भवतः सबसे बुरा लक्षण माना जाता है और चूँकि यह लक्षण ही पूँजीवादी समाज के स्थान पर समाजवाद और साम्यवाद की स्थापना के लिए प्रत्यक्ष रूप से उत्तरदायी रहा है, अब हम उन कारणों का विस्तरेण करेंगे जो कि स्वतन्त्र समाज में आय की असमानता तथा इसके निरन्तर जारी रहने के लिए उत्तरदायी रहे हैं और तत्पश्चात् इस समस्या का एक उपयुक्त समाधान खोजने का भी प्रयास करेंगे।

### आय की असमानता के कारण (Causes of Inequality of Incomes)

आय की असमानता के लिए उत्तरदायी कारणों को तीन भिन्न-भिन्न वर्गों के बीच बांटा जा सकता है। सर्वप्रथम, कुछ कारण तो ऐसे हैं जो कि बड़ी तथा छोटी समृद्धि की उत्पत्ति के लिए उत्तरदायी होते हैं। दूसरे, कुछ कारण ऐसे होते हैं जो कि धनी तथा निधन के बीच की खाई को और चौड़ा करते हैं। अन्त में, तीसरे प्रकार के कारण वे होते हैं जो आय की असमानता को पीढ़ी-दर पीढ़ी तक के लिए स्थायी बनाने के लिए उत्तरदायी होते हैं। अब हम इन तीनों ही प्रकार के कारणों की क्रमशः विवेचना करेंगे।

(१) पदों में अन्तर होना (differences in jobs)—आय में अन्तर इसलिए पाये जाते हैं क्योंकि पदों में अन्तर होते हैं। कुछ कामों अथवा धन्यों से तो बड़े-बड़े वेतन प्राप्त होते हैं जबकि अन्य धन्यों में थोड़ी सी मजदूरियाँ मिलती हैं। जिन कार्यों अथवा नौकरियों (jobs) में उच्च प्रशासनिक योग्यता की आवश्यकता होती है, जिनमें भारी जिम्मेदारी उठानी होती है, जिनके लिए उच्च शैक्षिक योग्यता तथा अनुभव की आवश्यकता होती है और जिनके लिए कुछ विशिष्ट गुणों एवं विशेष प्रतिभा की आवश्यकता होती है, उनमें ऊँचे वेतन मिलते हैं और ऐसी नौकरियाँ केवल कुछ चुने हुए व्यक्तियों को ही प्राप्त होती हैं। दूसरी ओर, अधिकांश धन्य अथवा कार्यों के लिए कोई विशेष योग्यता अथवा क्षमता की आवश्यकता नहीं होती और वे सभी वर्गों के लोगों के लिए खुले होते हैं तथा इसी कारण उनमें बहुत थोड़े वेतन होते हैं।

अधिकांश नवयुवक अच्छे वेतन वाले कार्यों एवं पदों को पाने में असमर्थ रहते हैं, या तो इसलिए क्योंकि वे आवश्यक अथवा निर्धारित योग्यताएँ नहीं रखते अथवा इसलिए क्योंकि उनमें कोई प्रच्छन्न गुण तथा प्रतिभा नहीं होती है (जैसा कि अभिनेताओं की स्थिति में आवश्यक होता है) या क्योंकि उनमें आवश्यक सामाजिक आधार या सम्पर्क में कमी होती है अथवा क्योंकि वे भाग्य के कमजोर होते हैं।

इस सम्बन्ध में, हम दो ऐसे सामान्य तत्वों पर जोर दे सकते हैं जो कि व्यक्ति की आय में पाये जाने वाले अन्तरों पर गहरा प्रभाव डालते हैं। ये दो तत्व हैं आनुवंशिकता (heredity) और पर्यावरण या परिस्थिति (environment)। यह कहना सही नहीं है कि सभी मनुष्य जन्म से ही एक समान हैं। शारीरिक एवं बौद्धिक दृष्टि से विभिन्न लोगों में भिन्न-भिन्न गुण पाये जाते हैं। कुछ बड़े बुद्धिमान होते हैं तो कुछ बुद्ध, कुछ में सगीतात्मक एवं कलात्मक प्रतिभा पाई जाती है

तो अन्य विज्ञान तथा यान्त्रिक कलाओं में विशेष योग्यताएँ रखते हैं। ये अन्तर अधिकतर उनमें अनुवाशिक या पैतृक रूप से पाये जाते हैं। यह बिल्कुल स्वामाविक ही है कि ऐसे अन्तर आय की असमानताएँ उत्पन्न करें। समाज के अधिक सुविधा प्राप्त सदस्य अपने कम मुसज्जित साथियों की अपेक्षा सामान्यतः अधिक सफलता प्राप्त कर लेते हैं।

(२) अवसरों की असमानता (unequal opportunities)—लोगों में केवल जन्म के समय से ही अन्तर नहीं पाये जाते, बल्कि उस पर्यावरण अथवा उन परिस्थितियों में भी, जिनमें कि वे रहते हैं, उन्हें समान लाभ एवं सुविधाएँ प्राप्त नहीं होती। जिनका जन्म अच्छे समृद्ध परिवारों में होता है, उनके जीवन का आरम्भिक निर्माण अच्छी शिक्षा से, अच्छी ट्रेनिंग से तथा सामाजिक सम्पर्क से होता है। इसके अतिरिक्त इन युवकों को पैतृक धन भी प्राप्त होता है जिससे उन्हें अपना व्यवसाय आरम्भ करने के लिए आवश्यक पूँजी उपलब्ध हो जाती है। लेकिन जो व्यक्ति दुर्भाग्यवश निर्धन परिवारों में पैदा होते हैं, उन्हें पर्याप्त शिक्षा के प्रशासकीय पदों पर पहुँचने के लिए आवश्यक सामाजिक जरूरियों के समुचित लाभ प्राप्त नहीं होते और ना ही उन्हें पैतृक रूप में कोई ऐसी सम्पत्ति ही प्राप्त होती है जो उन्हें आवश्यक पूँजी प्रदान कर सके। इस प्रकार, ये अवसरों की असमानताएँ ही हैं जो आय की भारी असमानताओं को उत्पन्न करती हैं। इस स्थिति का एक ऐसा दुश्चक्र चालू हो जाता है जिसमें आर्थिक असमानताएँ तो अवसरों की असमानताएँ उत्पन्न करती हैं और अवसरों की असमानताएँ फिर आर्थिक स्तर में असमानताएँ उत्पन्न करती हैं। "acquisitive society" नामक अपनी प्रसिद्ध पुस्तक में टोनी (Tawney) ने इस दुश्चक्र (vicious circle) का इस प्रकार स्पष्टीकरण किया है : "वर्तमान समाज में अवसरों एवं कार्यों के अनुसार ही धन का वितरण किया जाता है और अवसर (opportunity) वहाँ असत. तो मनुष्य के गुणों व उनकी शक्ति पर निर्भर होता है, वहाँ उससे भी अधिक वह जन्म पर सामाजिक स्थिति पर, प्राप्त शिक्षा पर तथा मौलिकी धन पर और एक शब्द में कहा जाए तो सम्पत्ति पर निर्भर होता है" क्योंकि गुण व शक्ति तो अवसर उत्पन्न कर सकते हैं परन्तु सम्पत्ति (property) को तो उसकी कोई प्रतीक्षा नहीं करनी होती। टोनी ने ठीक ही कहा है कि एक निर्धन व्यक्ति का लड़का अपने गुणों और अपनी शक्ति से अवसर प्राप्त करता है किन्तु एक धनी व्यक्ति पर तो अवसर थोपे जाते हैं।

इस प्रकार भिन्न-भिन्न पारिवारिक वाले विभिन्न प्रकार के कार्यों (job) की विद्यमानता से ही आय की असमानताओं का जन्म होता है। अनुवशिकता (heredity) और परिस्थिति (environment) में पाये जाने वाले अन्तर इस विषय में महत्वपूर्ण भाग अदा करते हैं कि लोग किन भिन्न-भिन्न कार्यों को अपनाएँ।

परन्तु अब तक, हमने इस पर तो विचार किया है कि आमदनियों में अन्तर क्यों होते हैं, परन्तु इस बात की कोई व्याख्या नहीं की है कि बड़ी-बड़ी सम्पत्तियों का जन्म कैसे होता है। यह तो स्पष्ट है कि बड़े-बड़े धन अथवा बड़ी-बड़ी सम्पत्तियों का निर्माण वेतन अथवा व्याजों द्वारा नहीं हुआ करता या कभी-कभी ही हुआ करता है। उच्च वेतन पाने वाले सिनेमा अभिनेताओं (cinema stars) को छोड़कर, अन्य लोगों की मजदूरियाँ या वेतन इतने ऊँचे नहीं होते जिससे उनके पास धन में तेजी से वृद्धि हो जाए। व्याज के मामले में भी आमदनियाँ अधिक नहीं हुआ करतीं। बड़े-बड़े धन आमतौर पर भूमि के किराये तथा लाभों से हुआ करते हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका जैसे नये देशों में अथवा भारत जैसे पुराने देशों में, कस्बे तथा नगर बराबर बसते ही रहते हैं। इन देशों में भूमि का मूल्य बढ़ता है और केवल प्रतीक्षा करने तथा उसे ऊँची कीमतों पर बेचने से बड़े-बड़े लाभ प्राप्त हो जाते हैं। बड़ी-बड़ी धनराशियाँ या सम्पत्तियाँ उन लोगों द्वारा भी प्राप्त कर ली जाती हैं जिनका कोयला तथा तेल जैसे प्राकृतिक साधनों पर अधिकार होता है।



औद्योगिक क्रान्ति के बाद पिछले २०० वर्षों में सदा निर्माण एवं व्यापारिक लाभों के द्वारा ही बड़ी-बड़ी सम्पत्तियों का निर्माण हुआ है। व्यावसायिक लाभ कई प्रकार से प्राप्त होते हैं—मैकेन्ट तथा ट्रेडमार्क के रूप में एकाधिकारी शक्ति का उपयोग करके, तेल जैसे प्राकृतिक साधनों पर एकाधिकारी नियन्त्रण स्थापित करके एवं उक्त साधनों का शोषण करके तथा वित्तीय हेर-फेर एवं सट्टे के सौदों द्वारा। कुछ मामलों में, ये धन विशाल व्यक्तिगत त्याग एवं ईमानदारी से भी प्राप्त होते हैं। कुछ अन्य मामलों में ये धन संदिग्ध तरीकों तथा जुटेरेपन की कार्यवाहियों द्वारा भी प्राप्त किये जाते हैं।

इस प्रकार, आय की असमानता का जन्म तो लोगों के बीच वर्तमान अवसरों की असमानता से होता है कि किन्तु उद्यम वृद्धि उस निजी सम्पत्ति की विद्यमानता से होती है जो कि सभी पूँजीवादी समाजों में पाई जाती है। सम्पत्ति के स्वामी को, चाहे वह सम्पत्ति भूमि के रूप में हो या फैक्टरी अथवा खान के रूप में, कुछ विशिष्ट लाभ तथा विशेषाधिकार प्राप्त होते हैं। यह भूमि के किराये, पूँजी के व्याज तथा लाभों के द्वारा देश में उत्पन्न की गई आय का एक बड़ा भाग प्राप्त कर लेता है। जहाँ मजदूरियाँ या तो स्थिर रहती हैं अथवा बहुत थोड़ी दर से बढ़ती हैं, वहाँ लाभ तथा किराये वित्तान एवं शिल्पकला की प्रगति के साथ ही साथ तीव्र गति से बढ़ते हैं। सम्पत्ति से प्राप्त होने वाली आय में यदि कोई बुरी बात है तो यह है कि वे अधिनाशतया अनाजित (unearned) होती हैं।

(३) उत्तराधिकार का नियम (law of inheritance)—दूसरा कारण जो कि असमानता के लिए उत्तरदायी है, उत्तराधिकार (inheritance) का नियम है। यह कारण बस्तुतः असमानता की उत्पत्ति के लिए नहीं बल्कि उसकी निरन्तरता के लिए उत्तरदायी है। सम्पत्ति की मूलभूत विशेषता यह होती है कि उत्तराधिकार के रूप में इसका हस्तान्तरण हुआ करता है। उत्तराधिकार की यह व्यवस्था आर्थिक असमानताओं की स्थिरता का मुख्य कारण होती है। सभी पूँजीवादी देशों में आम प्रथा यह रही है कि उत्तराधिकार की व्यवस्था के द्वारा, सम्पत्ति बिना किसी प्रतिबन्ध के ही बाप से बेटे के पास को स्थानान्तरित कर दी जाती है और इस प्रकार आज की असमानताएँ कल की असमानताएँ बन जाती हैं। इस प्रकार, उत्तराधिकार की प्रथा असमानता उत्पन्न नहीं करती—क्योंकि धन का तो पहले ही संघर्ष कर लिया गया है—बल्कि उसकी स्थिर रखती है। टाजिग ने लिखा है : “यह प्रथा उस आय की स्थिरता की व्याख्या करती है जो पूँजी, भूमि तथा सभी प्रकार की आय देने वाली सम्पत्तियों से प्राप्त होती है और इस प्रकार समृद्ध तथा निर्धन व्यक्तियों के बीच बराबर बनी रहने वाली खाई की व्याख्या करती है।”<sup>1</sup>

उत्तराधिकार-प्रथा पर इस कारण आपत्ति की जाती है क्योंकि यह धनी व्यक्तियों के उत्तराधिकारियों को ऐसा लाभ प्रदान करती है जिसे कि वे अन्य किसी प्रकार नहीं प्राप्त कर सकते थे। धन के मूल संग्रहकर्ता ने सनब है उक्त धन की पाई-पाई को इकट्ठा करने में पसीना बहाया हो परन्तु उनके उत्तराधिकारियों को धन प्राप्त करने में कोई योग नहीं देना पड़ता। उत्तराधिकारी तो केवल इस घटना मात्र से ही धन का उपयोग करने समर्थ हैं कि उन्होंने एक पत्नी परिवार में जन्म लिया है। उत्तराधिकार-प्रथा एक ऐसे आराम पसन्द वर्ग की उत्पत्ति के लिए मुख्य रूप से जिम्मेदार है जिसके सदस्य आनन्द और विलासिता का जीवन बिताते हैं और समाज की कोई उत्पादकीय सेवा नहीं करते।

1 Taussig : Principles of Economics, Vol II, p 298, “It is this which explains the perpetuation of the incomes derived from capital, land, income yielding property of all sorts, and so explains the great continuing gulf between the haves and the have-nots”

उत्तराधिकार के सम्बन्ध में यहाँ एक और बात पर ध्यान देने की आवश्यकता है। उत्तराधिकार-प्रथा के द्वारा असमानताएँ न केवल जारी रहती हैं और स्थिर बनी रहती हैं, बल्कि अधिकांश मामलों में उनमें भारी वृद्धि भी हो जाती है क्योंकि बड़ी सम्पत्तियों में गुणक-प्रवृत्ति पाई जाती है। अमेरिका में रौक्फेलर, फोर्ड्स तथा ड्यूपोन्ट्स और भारत में टाटा, विडला अनेक पीढ़ियों से अपनी विशाल सम्पत्तियों का उपभोग कर रहे हैं और ये सम्पत्तियाँ (fortunes) प्रत्येक अपनी पीढ़ी में बढ़ रही हैं। इनमें से कुछ सम्पत्तियाँ या धन-समग्र हो इतने विशाल हो गये हैं कि आगे उनके नष्ट या व्यय होने का कतई कोई खतरा नहीं है। जितनी तेजी से धन का केन्द्रीयकरण हो रहा है, समय गुजरने के साथ ही धन की असमानताएँ और भी तेजी से बढ़ती हैं। इस प्रकार, उत्तराधिकार की प्रथा इन असमानताओं को स्थिर करने तथा बढ़ाने का मुख्य साधन है।

आय की असमानताएँ गुणों तथा पर्यावरण के सम्बन्ध में व्यक्तियों में पाई जाने वाली भिन्नताओं के कारण उत्पन्न होती हैं। निजी सम्पत्ति के अस्तित्व के कारण उनमें स्थिरता आ जाती है उत्तराधिकार की प्रथा द्वारा भी वे असमानताएँ स्थायी हो जाती हैं क्योंकि इस प्रथा के द्वारा धन एक पीढ़ी से दूसरी पीढ़ी को स्थानान्तरित किया जा सकता है। ये तीन विभिन्न कारण स्वतन्त्र अर्थव्यवस्था में साथ-साथ कार्यशील होते हैं, अतः आय की असमानताओं को समाप्त या कम करने के किसी भी प्रयास में इन सभी कारणों का ध्यान रखा जाना चाहिए।

### आय की असमानता के परिणाम

#### (Consequences of Inequality of Incomes)

विभिन्न व्यक्तियों के जीवन-स्तर में अन्तर के लिये आर्थिक असमानता ही जिम्मेदार रही है। एक ओर तो कुछ लोग पूरे ऐशो-आराम का जीवन गुजारते हैं, दूसरी ओर अन्य लोग निर्धनता के गर्त में अपना जीवन बिताते हैं। कहा जा सकता है कि प्रचुरता के बीच में भारी निर्धनता विद्यमान रहती है। किसी ने कहा है कि आजकल धनी तथा निर्धन दोनों ही समान रूप से पेट के दर्द से पीड़ित रहते हैं, धनी तो इसलिए क्योंकि उन्होंने बहुत अधिक खा लिया है और निर्धन इसलिए क्योंकि उनके पास खाने को कुछ भी नहीं है और उनके खाली पेट में चूहे कूदते हैं। भारत में, लोगों की एक बड़ी संख्या अपना तथा अपने आश्रितों का ऐसा जीवन-स्तर नहीं बनाये रख सकती कि जिसके द्वारा वे शारीरिक एवं मानसिक दृष्टि से स्वस्थ रह सकें और अपने व्यवसाय तथा धन्यों में स्थायी रूप से बने रह सकें तथा अपने समाज में प्रतिष्ठा और सम्मान के साथ रहकर कार्य कर सकें।

आर्थिक असमानता ही उपभोग में होने वाली भारी बर्बादी के लिए जिम्मेदार है। लोगों में, विशेष रूप से धनी व्यक्तियों में यह स्वाभाविक प्रवृत्ति पाई जाती है कि वे इसलिये अनाप-शनाप खर्च करते हैं जिससे कि उन लोगों द्वारा उनकी प्रशंसा की जा सके जो ऐसी पाया में खर्च नहीं कर सकते। "दूसरे भिन्न रहने की इच्छा" अर्थात् "दिखावटी उपभोग की इच्छा" सभी देशों में, सभी समयों में तथा सभी वर्ग के लोगों में पाई जाती है और यह इच्छा सभी मानवीय आकांक्षाओं एवं भावनाओं में सबसे अधिक तीव्र होती है। भेद रखने तथा दिखावट करने की यह इच्छा सामान्यतः प्रतियोगी व्यवस्था का रूप लेती है और इस स्थिति में उपभोग अपव्यय होना अनिवार्य हो जाता है। भारत में जहाँ लाखों व्यक्तियों के स्तर पर मकान की समस्या तक नहीं होती, वहाँ महाराजाओं तथा बड़े व्यवसायियों एवं पूँजीपतियों के पास रहने को बड़े-बड़े महल तथा बंगले होते हैं। जहाँ लाखों व्यक्तियों को रहने को मकान प्राप्त नहीं हैं और लगातार घूमते-घूमते ही अपना जीवन गुजार देते हैं तथा उन्हें यह तक पता नहीं होता कि मोटे अनाज की रोटी और मिर्च का

करते इसका कारण यह है कि अधिकतर मागसो में करदाता जो कर अदा करते हैं, उनका भार अनुभव नहीं करते।

(४) अर्थव्ययता (Un-economical)—परोक्ष करो में अर्थव्ययता होती है क्योंकि इनको वसूल करने में सरकार को प्रत्यक्ष करो की तुलना में अधिक व्यय करना पड़ता है।

(५) प्रतिगामी (Regressive)—परोक्ष कर प्रतिगामी भी होते हैं क्योंकि इनका भार गरीब लोगों पर अधिक पड़ता है।

(३) प्रभावी माँग का कम होना (Low Effectiveness of Demand)—चूँकि परोक्ष कर वस्तुओं के उत्पादन पर लगते हैं, अतएव इससे वस्तुओं की कीमत अधिक हो जाती है। जिसके कारण उपभोग कम हो जाता है। वस्तुओं की माँग कम होने से बेकारी फैलती है।

(७) अनेक मध्यस्थों का होना—परोक्ष करो में सरकार तथा अन्तिम उपभोक्ता के मध्य अनेक मध्यस्थ कार्य करते हैं जिसके परिणामस्वरूप मूल्यों में वृद्धि होना प्रारम्भ हो जाता है।

(८) मन्दी काल में आय में कमी होना—मन्दीकाल में परोक्ष करो से होने वाली आय में पर्याप्त कमी हो जाती है क्योंकि इसमें लोगों की आय में कमी हो जाने के कारण वे कम मात्रा में वस्तुओं का क्रय करते हैं जिसके कारण कर के रूप में होने वाली आय में पर्याप्त कमी हो जाती है। जब लोग वस्तुओं को कम मात्रा में खरीदेंगे तब सरकार को वस्तुओं पर लगने वाले करो के रूप में होने वाली आय में पर्याप्त कमी हो जायेगी।

परोक्ष करो की श्रेष्ठता (Superiority of Indirect Taxes)

परोक्ष करो के उपयुक्त दोषों के बावजूद, साधनों के बँटवारे के दृष्टिकोण से परोक्ष कर सर्वोत्तम समझे जाते हैं। उदाहरण के लिये, वे परोक्ष कर सर्वश्रेष्ठ माने जाते हैं जो ऐसी वस्तुओं पर लगाये जाते हैं जिनमें माँग की मूल्य सापेक्षता अथवा माँग का लचीलापन (elasticity of demand) बिल्कुल नहीं होता अथवा बहुत थोड़ा होता है। इसके अतिरिक्त, परोक्ष कराधान वहाँ भी लाभदायक रहता है जहाँ कि उत्पादन पक्ष अथवा, उपभोग पक्ष में बाहरी अपाय (external diseconomies) वर्तमान होते हैं। उत्पादन पक्ष में ऐसे अपायों के उदाहरण हैं। गंध अथवा धूँझ अपद्रव्य (smell or smoke nuisance) और उपभोग के पक्ष में मदाशक्ति अथवा मदोन्मत्तता (drunkenness) इसका उदाहरण है। परोक्ष कराधान इस दृष्टि से भी उपयोगी है कि यह लोगों को शराब तथा भेषज (drugs) जैसे हानिकारक पदार्थों के उपभोग के प्रति हतोत्साहित करता है।

यही नहीं, परोक्ष कर प्रत्यक्ष करो से इस कारण भी श्रेष्ठ समझे जाते हैं कि कार्य करने तथा बचत करने की प्रेरणा पर उनके उत्तरे हानिकारक प्रभाव नहीं पड़ते (यद्यपि कि वे पूर्वीयत माल पर ही न लगा दिये जायें)।

इसके अतिरिक्त, परोक्ष कर आय में सुधार करने की दृष्टि से भी उपयुक्त (sustainable) होते हैं। यदि वे ऐसी वस्तुओं पर लगाये जाते हैं जिनकी माँग की आय सापेक्षता (income elasticity of demand) उच्च होती है तो उनके अत्यधिक सन्तोषजनक परिणाम सामने आते हैं। इस स्थिति में विशिष्ट करो (specific duties) की बजाए मूल्यवार कर (ad valorem taxes) लगाना अधिक अच्छा होता है क्योंकि उससे वस्तु की कीमत तथा उसके उपभोग में परिवर्तन होने पर कर-राजस्व में भी परिवर्तन होते हैं।

सन्त में, परोक्ष कराधान के समर्थन में एक रुढ़िवादी तर्क भी दिया जाता है, और वह यह कि निम्न आय वाले वर्गों पर प्रत्यक्ष कर लगाना यदि अनुचित भी नहीं है तो कठिन तो अवश्य ही है। परन्तु भारी प्रशासनिक सुधार एवं कार्य-कुशलता के वर्तमान दिनों में इस तर्क की महत्ता कुछ रही नहीं है और निम्न आय वाले वर्गों पर कर लगाने सम्बन्धी कठिनाइयों पर विजय पा ली गई है।

### प्रत्यक्ष तथा परोक्ष करों का अनुपात (Proportion of Direct and Indirect Taxation)

ऊपर दोनों ही प्रकार के करो के गुणों व दोषों का वर्णन किया गया है। प्रश्न यह है कि सामान्य ढाँचे (general tax structure) में प्रत्यक्ष तथा परोक्ष करो का अनुपात क्या हो ?

अस्थायी रूप से बन्द करने को बाध्य हो सकता है परन्तु उसके रहन-सहन का तरीका अथवा उसके परिवार का रहन-सहन का स्तर बिल्कुल भी नहीं बदलता। इसके-दुवके मामलों में ही यह हो सकता है कि वह अपनी कुछ व्यय की बिनासिताओं का त्याग कर दें, उदाहरण के लिये अतिरिक्त कार का। परन्तु अपनी अनिवार्य अथवा आरामदायक आवश्यकताओं में क़ीर्ई कटीती नहीं करता। दूसरी ओर मन्दी काल में वे श्रमिक, जिनके रोजगार ही समाप्त हो जाते हैं, स्वयं को बड़ी असहाय अवस्था में पाते हैं। बेरोजगार लोग काम की तलाश में फिरते हैं जबकि काम कहीं नज़र नहीं आता। वे तथा उनके परिवार भूखे रहते हैं और अन्न में निराशापूर्ण स्थिति में जागृत तथा समर्थ सरकारें इन श्रमिकों की सहायता के लिये आगे आती हैं। धनार्थ संस्थाएँ भी उनको अस्थायी रूप से मदद करती हैं। परन्तु ये बेरोजगार लोग—जिनकी संख्या कभी-कभी लाखों में होती है—बिना किसी क़मूर के ही जीवन के असंख्यो अभावों से पीड़ित रहते हुए अपना जीवनयापन करते हैं।

बेरोजगारी के कारण उत्पन्न असुरक्षा के अलावा कुछ अन्य समस्याएँ भी होती हैं, जैसे कि व्यवसाय सम्बन्धी बीमारियाँ, औद्योगिक दुर्घटनाएँ तथा वृद्धावस्था की अनिश्चितताएँ आदि, और इन समस्याओं का बोझ अधिकतर मजदूर वर्ग के लोगों पर ही अधिक पड़ता है। यद्यपि यह सत्य है कि अधिकांश देशों में अनेक ऐसी धार्मिक सुरक्षा योजनाएँ लागू की गई हैं जो कि श्रमिकों एवं कारीगरों को उस समय सहायता पहुँचाती हैं जबकि वे धन्य सम्बन्धी बीमारियों से ग्रसित होते हैं, जब वे बिना काम के होते हैं अर्थात् जब वे वृद्धावस्था को पहुँच जाते हैं। परन्तु इन बीमा योजनाओं के द्वारा गरीबों की कठिनाइयाँ पूरी तरह-दूर नहीं हो सकी हैं और अभी भी पहले की तरह विचराल रूप धारण किये हुये हैं।

यहाँ हमें धनी तथा निर्धन की कमाई के मूल अन्तर को समझ लेना चाहिए। धनी लोग सामान्यतः अपनी आय भूमि के किराये से, ऋणपत्रों के व्याज एवं लाभ के रूप में अथवा किसी व्यवसाय के स्वामित्व से प्राप्त करते हैं। ये आमदनियाँ उन्हें प्राप्त होती ही हैं चाहे उनके स्वास्थ्य की दशा क़ैसी ही क्यों न हो। धनी व्यक्ति स्वस्थ हो चाहे बीमार, कार्य कर रहा हो अथवा बीमार पड़ा हो परन्तु इससे उसकी आय की मात्रा अथवा नियमितता पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता। इसके विपरीत, मजदूरों से प्राप्त होने वाली आमदनियाँ मजदूर के स्वास्थ्य पर निर्भर होती हैं और वह इन मानों में कि उनकी आमदनियों का प्रवाह उनी समय रुक जाता है जैसे ही उनका स्वास्थ्य उत्पादकीय प्रयत्नों में लयने की उनकी क्षमता में हस्तक्षेप करता है।

इस प्रकार, आमदनियों की असमानता का सबसे बड़ा आर्थिक प्रभाव संभवतः वह आर्थिक असुरक्षा ही है जो कि यह उन मध्यम तथा श्रमिक वर्गों पर डालता है जो पूर्णतया अपनी निजी कमाई पर ही निर्भर रहते हैं।

यहाँ इस बात का उल्लेख करना भी सामयिक ही होगा कि एक पूँजीवादी समाज में धन तथा आय की असमानता के क्या सामाजिक एवं राजनैतिक परिणाम होने हैं। सबसे पहले हम इस बात पर विचार करेंगे कि शैक्षणिक अवसर (education opportunity) पर आय की असमानता का क्या प्रभाव पड़ता है जो कि स्वयं आय की असमानता पर बड़ा महत्वपूर्ण प्रभाव डालता है।

शिक्षा बड़ी महंगी है और गरीबों के लिए तो निःशुल्क शिक्षा तक बड़ी महंगी है। निर्धनों के अनेकों लड़के बलदकियाँ, जिनके मस्तिष्क बड़े अच्छे होते हैं तथा जिनकी ऊँची महत्वाकांक्षाएँ होती हैं, आर्थिक तंगी के कारण शिक्षा से वंचित रह जाते हैं। भारत जैसे देश में,

अगला भोजन उन्हें कहाँ तथा कब मिलेगा, वहाँ धनी लोगों के कुत्ते को आयात किये हुए बिस्कुट और ताजा मांस खिलाया जाता है। धनी लोग अपनी फालतू आय का काफी भाग बेकार ही खर्च करते हैं जिससे उनमें सम्पत्ति एवं अनेकता उत्पन्न होती है। बड़े-बड़े धनी परिवारों की अनेक महिलाएँ अपना काफी समय और धन अनाप-खनाप दावतों, गृहनों व कपड़ों आदि पर खर्च करती हैं। वे व्यक्ति तथा साधन, जो कि धनी व्यक्तियों को व्यर्थ की विबासिता की वस्तुएँ प्रदान करने में सज्ज रहते हैं, सामाजिक उत्पादन में अपना कोई विशेष योगदान नहीं देते। इसके साथ ही, दूसरों और निर्धन लोग होते हैं जिन्हें न पूर्ण व पौष्टिक भोजन मिलता है, पर्याप्त वस्त्र पहनने को नहीं मिलते, घर रहने को नहीं मिलता और न समुचित शिक्षा ही मिलती है। निर्धनता जन्म देती है बीमारियों को, दुराचार को, दुराद्वेष और अपराधों को जिससे व्यक्ति की उत्पादन-शक्ति और उत्पादन-क्षमता दोनों ही नष्ट होती हैं। इसके अतिरिक्त उपभोग की बर्बादों के लिए अकेले धनी ही उत्तरदायी नहीं हैं। अनेक निम्न आय वाले वर्गों के लोग भी इसके लिए जिम्मेदार हैं क्योंकि वे धनिकों की तथा उनके रंग-रंग की मूर्खतापूर्ण नकल करते हैं। ये उपभोग के व्यक्तिगत अपव्यय के उदाहरण हैं। परन्तु पूँजीवादी अर्थव्यवस्था में, उपभोग का सामाजिक अपव्यय (social wastes) भी होता है। उस समय होता है जबकि समाज उत्पादित वस्तुओं से कुल अधिकतम सुविधा प्राप्त करने में असफल हो जाता है। ऐसी स्थिति में, जबकि व्यक्तिगत आमदनियों में काफी अन्तर पाये जाते हैं, व्यक्ति यदि वे प्रयत्न करें कि उनकी द्रव्य-आय अधिकतम सुविधा (maximum utility) प्राप्त कर सकें तो उससे उपभोग में सामाजिक अपव्यय ही होगा।

यह हम जानते हैं कि कीमतें उत्पादन को ऐसे प्रवाहों की ओर मोड़ देती हैं जहाँ कि वे उपभोक्ताओं की इच्छाओं को सर्वोत्तम रीति से सम्पुष्ट करती हैं। इसमें केवल एक ही बाधा उत्पन्न हो सकती है और वह है आय की असमानता। मृत्यु-पद्धति के अन्तर्गत, उत्पादन माँग के अनुसार चलता है। परन्तु किसी भी वस्तु की माँग इस बात पर निर्भर होती है कि उस वस्तु के प्रति लोगों की इच्छा कौसी और कितनी तीव्र है तथा उस इच्छा को पूरा करने के लिए उनके पास पर्याप्त शक्ति है या नहीं। निर्धनों के मुकाबले धनी व्यक्तियों के पास तो स्पष्टतः शक्ति अधिक मात्रा में होती है। अतः इस स्थिति में जिन वस्तुओं को सामान्यतः धनिक लोग चाहते हैं उनका ही अधिक उत्पादन होने की सम्भावना रहती है क्योंकि वे उनकी अधिक कीमतें देने की स्थिति में होते हैं। इससे स्पष्ट होता है कि निर्धनों के सस्ते घरों और सस्ती वस्तुओं के उत्पादन के मुकाबले कभी महुगी कारों का उत्पादन और कीमती बगलों का निर्माण पहले किया जाता है? जब कभी उत्पादन के उपादान (factors of production) निर्धनों की अनिवार्य आवश्यकताओं से हट कर धनियों की विवासिता की वस्तुओं में लगने लगते हैं तो उससे स्वभावतः ही अनिवार्य आवश्यकता की वस्तुओं की कीमतें ऊपर जाने लगती हैं, परिणामतः आय वाले वर्गों के लोगों को अपने द्रव्य का कम सामान प्राप्त होता है इसके विपरीत जब सभी व्यक्तियों की आय लगभग समान होती है तो महुगी विवासिता की वस्तुओं का उत्पादन बिल्कुल नहीं होता। इस स्थिति में सम्भावना यही रहती है कि उत्पादन के साधन उन्हीं वस्तुओं व सेवाओं के उत्पादन में सज्ज हों जो सामान्य जनता के लिए आवश्यक होती हैं। परिणामस्वरूप, इन वस्तुओं का संभरण अधिक होता है निराले उनकी कीमतें भी कम होती हैं।

धन तथा आय की असमानता का एक अत्यन्त महत्वपूर्ण प्रभाव उन लाखों करोड़ों श्रमिकों की आर्थिक अमरक्षा के रूप में सामने आता है जो समाज का एक महत्वपूर्ण अंग होते हैं। व्यावसायिक उतार-चढ़ावों को ही से लीजिये जो कि हमारे वर्तमान औद्योगिक जीवन में घुल-मिल गये हैं। औद्योगिक मन्दी के बाल में, एक सफ़्त व्यवसायी अपनी दूकान या फैक्टरी को

## आय की असमानता में कमी (Reduction of Inequality of Incomes)

मोटे तौर पर, आय की असमानताओं को कम करने के सम्बन्ध में दो सुझाव दिये जाते हैं। एक तो मार्क्सवादी समाधान (Marxian solution) है जिसे कि समस्या का तीव्र समाधान कहा जा सकता है। इस समाधान में कहा गया है कि—आय के वितरण की वर्तमान कार्यात्मक पद्धति की समाप्ति के साथ ही साथ, निजी सम्पत्ति रखने तथा उत्तराधिकार-प्रथा की व्यवस्था को भी पूर्णतया समाप्त कर दिया जाये और वितरण की ऐसी नई व्यवस्था लागू की जाये जिससे आय की समानता उत्पन्न हो। मार्क्सवादी समाधान के विवक्षित रूप में एक अन्य हल्का समाधान प्रस्तुत किया जाता है जो कि वितरण की वर्तमान व्यवस्था को जारी रखने पर जोर देता है परन्तु साथ ही कुछ ऐसे पगों का भी सुझाव देता है जो कि जनता के विभिन्न वर्गों के बीच पाई जाने वाली असमानताओं को दूर करेंगे। अब हम इन दोनों ही समाधानों पर क्रमशः विचार करेंगे।

जो लोग पहले समाधान का समर्थन करते हैं, उनका विश्वास है कि असमानता की समस्या कार्यात्मक वितरण (functional distribution) की वर्तमान पद्धति के कारण ही उत्पन्न हुई है अतः वे इसे समाप्त करना चाहते हैं। वर्तमान समय में, उत्पादन के प्रत्येक उपादान (factor) को जो अदायगी की जाती है वह उत्पादन की प्रक्रिया में उसके योगदान के अनुसार होती है। परन्तु पूँजीवादी संगठनकर्त्ता तथा जमींदार राष्ट्रीय बाभास में से सदा ही गैर-अनुपाती रूप से अधिक भाग प्राप्त करने में समर्थ होते रहे हैं। भूमि तथा पूँजी के अधिकार ने उनके स्वामियों को सदा ही इस योग्य बनाया है कि वे राष्ट्रीय आय में से अतिरिक्त भाग प्राप्त कर सकें। इसके तिरिक्त, उत्तराधिकार नियम के द्वारा ये कारण एक पीढ़ी से दूसरी पीढ़ी के पास को स्थानान्तरित होते रहते हैं और इस प्रकार एक बार उत्पन्न हुई असमानता को स्थायी बना देते हैं। अतः उत्तराधिकार की प्रथा को समाप्त करना ही होगा। इस प्रकार सभी वामपंथी लेखकों ने इस प्रश्न पर सहमति प्रकट की है कि कार्यात्मक वितरण, निजी सम्पत्ति तथा उत्तराधिकार की प्रथा को समाप्त किया जाये। अन्य शब्दों में, वे वितरण की वर्तमान पूँजीवादी व्यवस्था की समाप्ति का समर्थन करते हैं।

परन्तु वर्तमान व्यवस्था की समाप्ति मात्रा से ही समस्या का पूरा समाधान नहीं निकल सकता। फिर समस्या यह होगी कि राष्ट्रीय आय को व्यक्तियों के बीच कैसे बाँटा जाए? अथवा वितरण का विकल्प क्या हो? वितरण की वर्तमान व्यवस्था के विरुद्ध, वितरण के दो अन्य रूप हो सकते हैं, अर्थात् सभी व्यक्तियों को समान आय चाहें उसका धन्य कुछ भी क्यों न हों और आवश्यकता के अनुसार आय का विभाजन।

### (१) आय का समान वितरण (Equal Distribution of Income) .

आय के वितरण की सबसे पहली प्रस्तावित रीति अर्थात् देश के सभी वयस्क सदस्यों के लिये समान आय रीति—एक सामान्य व्यक्ति को भी वही सुन्दर लगती है। जिस प्रकार कि राजनैतिक लोकतन्त्र में प्रत्येक व्यक्ति को एक वोट देने का अधिकार दिया जाता है, उसी प्रकार आर्थिक लोकतन्त्र में प्रत्येक व्यक्ति को समाज की कुल आय में समान भाग प्राप्त होता है। आय के विभाजन की यह रीति बड़ी सरल है किन्तु इसकी व्यावहारिक रूप देना सरल नहीं है।

आय के विभाजन की इस रीति का सबसे महत्वपूर्ण दोष यह है कि कुल उत्पादित आय पर इसका निश्चित ही प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा और इस प्रकार लोगों में बाँटने के लिए कम आय

बड़ी संख्या में ऐसे लोग विद्यमान होते हैं जो अपने लड़के व लड़कियों को कम से कम प्राइमरी स्तर पर ऊपर की पढ़ाई के लिये स्कूलों में नहीं भेज पाते। हाई स्कूल तक की शिक्षा भी केवल उन थोड़े से परिवारों के लिये सम्भव होती है जो कि इस मंहगी शिक्षा की व्यवस्था अपने केवल एक या दो लड़कों के लिये ही कर पाते हैं। कालिज की शिक्षा प्राप्त करना तो कुछ थोड़े से असाधारण लोगों का ही विशेषाधिकार समझना चाहिए। देश में बड़े पैमाने पर बाल-श्रम (child labour) का अस्तित्व इस बात का प्रतीक है कि प्रारम्भिक शिक्षा तक जनसंख्या के एक बड़े भाग की पहुँच से बाहर है।

जहाँ निर्धन अपने बच्चों को प्रारम्भिक शिक्षा देने में भी समर्थ नहीं होता, वहाँ एक व्यावसायी अवस्था प्रतापक का लडका देश के सर्वोत्तम स्कूलों में पढ़ने जाता है, सामान्य तरीके से कालिज में प्रवेश पा लेता है और वर्ष भर में कालिज में इतनी धनराशि व्यय कर देता है जो कि देश के एक निपुण श्रमिक की कुल परिवारिक आय से भी अधिक होती है।

शिक्षा के समान अवसरों के अभाव का अर्थ है कि उन परिवारों के सदस्य, जिनकी आय तथा शैक्षिक योग्यताएँ कम होती हैं, सामान्यतः बच्चों के पुताव के मामले में प्रतिबन्धित ही रहते हैं—अर्थात् यह कि एक बच्चे का बेटा अधिक से अधिक एक बच्चा ही बन सकता है और कुछ नहीं। एक धनी का लड़का अच्छी शिक्षा, सामाजिक आधार तथा अन्य सुविधाओं के कारण सदा सिविल सेवा तथा विदेशी संस्थाओं में अधिशासी पदों जैसे ऊँचे बच्चों में लग जाता है। इस प्रकार कहा जा सकता है कि आय तथा धन की असमानता ही शिक्षा तथा बच्चों के असमान अवसरों के लिये जिम्मेवार है और वे अबसर पुनः आय तथा धन की असमानता में स्थिरता उत्पन्न करते हैं।

अन्त में, पूँजीवादी देश में आय तथा धन की असमानता आर्थिक तथा राजनैतिक शक्ति को व्यक्तियों के एक छोटे से वर्ग के हाथों में केन्द्रित करती है और अधिकांश मामलों में तो इसने राजनैतिक लोकतन्त्र का एक अजाक बना कर रख दिया है। समाचार पत्रों, रेडियो तथा प्रचार के अन्य साधनों पर धनी लोगों का ही स्वामित्व तथा नियन्त्रण होता है और इन्हीं के द्वारा वे जनमत को प्रभावित करके राजनैतिक शक्ति प्राप्त कर लेते हैं। इसके अतिरिक्त, राजनैतिक दलों को चन्दा देकर वे सामान्यतः उन दलों पर अपना नियन्त्रण रखते हैं जो देश में सत्ता प्राप्त करते हैं। ऐसे दलों की सरकारें जिन नीतियों का अनुसरण करती हैं वे आमतौर पर धन व्यक्तियों द्वारा प्रेरित होती हैं।

निष्कर्ष (Conclusion) :

अध्याय के इस भाग का निष्कर्ष इस प्रकार निकाला जा सकता है कि आय असमानता ने मध्यम एवं श्रमिक वर्ग के लोगों में आर्थिक असुरक्षा उत्पन्न की है, यह उपभोग के व्यक्तिगत एवं सामाजिक अपव्यय के लिये उत्तरदायी रही है और शैक्षिक अवसरों की असमानता के द्वारा इसने अपने स्थायित्व में वृद्धि की है। आर्थिक असमानता का एक उत्तेजनीय परिणाम यह होता है कि थोड़े से धनी व्यक्तियों के हाथों में आर्थिक एवं राजनैतिक शक्ति का केन्द्रीकरण हो जाता है जिसके फलस्वरूप यही लोग देश पर शासन करते हैं, देश की नीति का निर्देशन करते हैं और अपने उद्देश्यों की पूर्ति एवं वृद्धि के लिये निर्धनों का शोषण करते हैं। इसी कारण आय की असमानता को पूँजीवाद का सबसे अधिक आकर्षितजनक लक्षण माना जाता है, जिसे या तो पूर्णतया समाप्त करना होगा अथवा उसमें कुछ न कुछ कमी करनी होगी। पिछले १०० वर्षों में इस सम्बन्ध में अनेक सुझाव दिये गये हैं जिनमें कुछ सुझावों में तो पूँजीवादी व्यवस्था को पूर्णतया समाप्त करने का प्रस्ताव किया गया है और कुछ में धन तथा आय की असमानताओं को दूर करने की बात कही गई है।

बहना है कि यदि यह मान भी लिया जाए कि सभी को समान वेतन देने की स्थिति में उत्पादन घटने की भविष्यवाणियाँ सत्य ही सिद्ध होंगी, तो भी समाज लाभ में ही रहेगा; क्योंकि सम्पूर्ण उत्पादन का अन्तिम लक्ष्य मानवीय आवश्यकताओं को सन्तुष्ट करना ही है और अधिक वस्तुओं की थोड़ी मात्रा भी यदि अच्छी प्रकार वितरित है, तो वह आसानी से अधिक सन्तुष्टि प्रदान कर सकती है, बमुकाबले उस बड़ी आय के जो कि कुछ थोड़े से हाथों में ही केन्द्रित होकर रह गई हो।

यह बतलाना तो कठिन है कि ये विरोधी तर्क कहाँ तक ठीक हैं। परन्तु एक बात अवश्य स्पष्ट है और वह यह कि यदि हम उन अन्तरो का विचार करें जो कि परिवारों के आकार तथा उनके उपभोग की आदतों आदि के सम्बन्ध में लोगों के बीच वर्तमान हैं, तो आमदनीयों की पूर्ण समानता को अधिक समय तक बनाये नहीं रखा जा सकता। इसके अतिरिक्त, उत्पादनों (factors) द्वारा उत्पादन-प्रक्रिया में दिये गये योग के अनुसार यदि उन्हें अदायगियाँ नहीं की गईं तो इस बात की काफी संभावना है कि कुल आय कम हो जायेगी।

### (२) आवश्यकता के अनुसार आय (Income According to Need) :

आय की असमानता की समस्या का अन्य समाधान है आवश्यकता पर आधारित आय-विभाजन की पद्धति को लागू करना। इस रीति के अनुसार, भोजन वस्त्र, आवास तथा अन्य क्षेत्रों के विशेषज्ञ इस बात का फैसला करते हैं कि समाज के पृथक्-पृथक् व्यक्तियों की उचित आवश्यकताएँ क्या हैं और फिर उन आवश्यकताओं के आधार पर ही आय का वितरण किया जाता है।

मार्क्स (Marx) सबसे पहले लेखक थे जिन्होंने वितरण की रीति का प्रतिपादन किया और इस नारे को लोकप्रिय बनाया कि “प्रत्येक को योग्यता के अनुसार नहीं बल्कि आवश्यकता के अनुसार दो।” अतः आवश्यकताओं के अनुसार आय की अदायगी की रीति में यह मान लिया जाता है कि प्रत्येक व्यक्ति राष्ट्रीय आय को अधिकतम करने के लिए यथाशक्ति अधिकतम काम करेगा। इस रीति को वितरण की आदर्श पद्धति माना जाता है और वह इसलिये क्योंकि यह एक ओर तो व्यक्तियों पर राष्ट्रीय आय की वृद्धि के लिए अधिकतम योग देने पर जोर देता है और दूसरी ओर प्रत्येक व्यक्ति को उसकी अधिकतम आवश्यकता के अनुसार आय प्रदान करता है। इस बात पर कोई भी आपत्ति नहीं कर सकता कि समाज के प्रत्येक सदस्य को इतनी आय प्रदान की जाए जिससे कि वह अपनी आवश्यकताओं की पूर्ति करने में समर्थ हो सके। परन्तु दो ऐसी वास्तविक कठिनाइयाँ हैं जिन्होंने कि इस रीति को अव्यवहारिक बना दिया है।

सबसे पहली कठिनाई तो यह है कि विभिन्न व्यक्तियों की आवश्यकताओं का निर्धारण कैसे किया जाए। जैसाकि हम जानते हैं, आवश्यकताएँ व्यक्तिपरक (subjective) होती हैं और वस्तुपरक रीति (objective manner) से व्यक्तियों की आवश्यकताओं का पता लगाना यदि असंभव नहीं तो कठिन अवश्य होता है। जिन वस्तुओं का संभरण (supply) काफी अधिक होता है उनके बँटवारे के मामले में तो कोई कठिनाई नहीं होती। परन्तु जिन वस्तुओं व सेवाओं का संभरण कम होता है जैसे कि मकान, कारें तथा चोत भण्डार आदि, उनके वितरण में काफी मनमाने-पन और उसके फलस्वरूप अन्याय होने की सम्भावना रहती है।

दूसरे, एक समस्या यह होती है कि लोगों को किस प्रकार काम करने को प्रेरित किया जाए ताकि सामाजिक उत्पादन अधिकतम हो सके। वास्तविकता यह है कि आवश्यकता के अनुसार वितरण करने में उत्पादन की असंमित मात्रा की आवश्यकता होती है, जो कि असंभव



प्राप्त होगी। जो व्यक्ति व्यक्तिगत लाभ प्राप्त करने के लिए बड़ा परिश्रम करते हैं, उन्हें जब यह पता लगेगा कि उनका पारिश्रमिक न्यूनतम कुशल, अत्यधिक सापरवाह तथा आजसी श्रमिकों में किसी प्रकार भी अधिक नहीं होगा तो वे निश्चय ही स्वयं को कठिन श्रम के कार्यों में नहीं लगायेंगे। अन्य शब्दों में, आर्थिक लाभ काम करने के लिए बड़ी शक्तिशाली प्रेरणा प्रदान करता है और यदि समान वेतन का नियम लागू करके किये गये काम की परवाह किये बिना ही इसे समाप्त कर दिया गया तो राष्ट्रीय आय घट जायेगी और उसके साथ ही घट जायेगा आर्थिक कल्याण।

एक अन्य बापति यह की जाती है कि कुछ काम या पद ऐसे हैं जिनके लिए उनसे अधिक वेतन की आवश्यकता होती है जितना कि वितरण की समानता के रूप में प्राप्त होता है। यहाँ हमारा तात्पर्य ऐसे पदों से है जिनमें बड़े मानसिक श्रम, केन्द्रीयकरण तथा भारी उत्तरदायित्व की आवश्यकता होती है। मन्त्रिमण्डल के स्तर के एक मन्त्री या भारत सरकार के किसी विभाग के इन्चार्ज, सचिव अथवा किसी बड़ी-बड़ी फर्म के उच्च प्रशासनिक अधिकारी को अच्छे भोजन, वस्त्र तथा आवास आदि के रूप में उससे अधिक सुविधाओं की आवश्यकता होती है जितनी कि एक क्लर्क या खपरासी को होती है।

फिर, आय के वितरण में कठोर समानता अपनाने से विभिन्न धन्यो के बीच दुर्लभ साधनों के बँटवारे में बड़ी कुरूपता उत्पन्न होगी। सामान्यतः उत्पादन के वे साधन जो दुर्लभ होते हैं और साथ ही साथ जिनकी माँग बहुत अधिक होती है ऊँची कीमती रखते हैं। उत्पादन के किसी उत्पादान की ऊँची कीमत इस बात की सूचक होती है कि उत्पादक उस उत्पादान का उपयोग सीमित मात्रा में करेगा और उत्पादन के केवल ऐसे क्षेत्रों में ही करेगा जहाँ कि उसकी उत्पादकता (productivity) काफी अधिक होगी। पारिश्रमिक के अन्तरो के अभाव में, अवश्य ही कोई अन्य ऐसा उपाय ढूँढना होगा जिससे कि उत्पादन के उत्पादकों (factors of production) को सबसे अधिक कुशल उपयोग का आवासन मिल सके।

अन्त में, आय की समानता को स्थायी रूप से नहीं बनाये रखा जा सकता; हाँ समय-समय पर आय का पुनर्वितरण अवश्य किया जा सकता है। जैसा कि परेटो (Pareto) ने कहा है, "आय की जिन असमानताओं को हम नष्ट कर देते हैं, कुछ समय बाद वे फिर प्रकट हो जाती हैं। समानता यदि बनाये रखी जा सकती है तो केवल थोड़े-थोड़े समय बाद आय का पुनर्वितरण करके ही।"<sup>2</sup>

परन्तु जो अर्थशास्त्री पूँजीवाद के विरुद्ध समूहवाद (collectivism) का समर्थन करते हैं वे इन आलोचनाओं में से अनेकों को स्वीकार नहीं करते। इन लेखकों के अनुसार, ऐसे अनेक व्यवसाय या पद हैं, जैसे कि सैनिक तथा राजनयिक सेवाएँ व सिविल सेवाएँ आदि अनेक अभीष्टिक लाभ—जैसे कि सत्ता, प्रतिष्ठा तथा समाज की उपयोगी सेवा प्रदान करने की भावना—इस बात के लिए पर्याप्त होते हैं कि लोगों को उत्साह तथा निष्ठा के साथ इन धन्यो को अपनाने के लिए प्रेरित करें। फिर, यह भी सम्भव है कि एक ऐसे समाज में जहाँ कि असमानता अधिकतम: दूर कर दी गई हो, लाभ की आर्थिक प्रेरणा निश्चय ही अन्य ऐसी प्रेरणाओं की जन्म देगी जो कि आर्थिक वस्तुओं के लिए समान रूप से उत्पादक सिद्ध हो। अन्त में, इन लेखकों का

2. Quoted by Dalton : *Inequality of Incomes*, "After a short time, the inequalities, which had been destroyed, would reappear. Equality could only be maintained by periodic redistributions at short intervals"

की कार्यात्मक व्यवस्था का प्रत्यक्ष परिणाम है। नरमपंथी अथवा अनुगुतावादी कार्यक्रम में उन सभी कारणों को दूर करने की व्यवस्था की जाती है जो कि आय की असमानताओं को उत्पन्न करते हैं अथवा उनमें वृद्धि करते हैं और एक ऐसी अर्थव्यवस्था को करने का प्रयत्न किया जाता है जहाँ कि आय की समानता यदि पूर्णरूप में नहीं, तो सापेक्षिक रूप में अवश्य वर्तमान हो। नरमपंथी कार्यक्रम काफी मात्रा में सरकारी हस्तक्षेप तथा मार्ग दर्शन पर विश्वास करता है और विशेष रूप से इस बात पर कि सरकार एक ओर तो ऊँची आमदनियों को कम करने लिए तथा दूसरी ओर नीची आमदनियों को बढ़ाने के लिए राजकोषीय नीति का उपयोग करे।

### (क) अवसरों की समानता (Equality of Opportunities)

वास्तविकता यह है कि न तो हम आय की पूर्ण समानता ही ला सकते हैं और न आय तथा धन की वर्तमान में प्रचलित भारी असमानताओं को ही जारी रहने दिया जा सकता है। आय की सापेक्षिक समानता (relative equality) की पहली पूर्वशर्त है अवसरों की समानता। इसके हमारा आशय यह है कि देश के प्रत्येक वर्गों का यह अधिकार है कि उसे भोजन मिले, वस्त्र मिले तथा शिक्षा मिले। कोई परबाह नहीं, चाहे उसके माता पिता कि आर्थिक दशा कैसी ही क्यों न हो, और प्रत्येक व्यक्ति चाहे उसने किसी जाति या परिवार में जन्म लिया हो, वह कोई सा भी धन्य करता हो, उसकी सामाजिक स्थिति कैसी भी हो, उसे कायत्री रूप में नहीं बल्कि यथार्थ रूप में ऐसे समान अवसर प्राप्त हो जिनमें वह अपने शारीरिक, मानसिक एवं चारित्रिक गुणों एवं क्षमताओं का पूर्ण उपयोग कर सके। अवसरों की समानता के मार्ग में कुछ बाधाएँ अवश्य आती हैं और उन बाधाओं को राज्य द्वारा दूर किया जाना चाहिए। सबसे बड़ी बाधा है निजी सम्पत्ति की विद्यमानता जो कि उत्तराधिकार प्रथा के द्वारा एक पीढ़ी से दूसरी पीढ़ी (generation) को हस्तान्तरित कर दी जाती है। अन्य कठिनाई यह है कि कुछ कार्यों के लिए तो बहुत ऊँची मजदूरियाँ तथा वेतन दिये जाते हैं जबकि कुछ अन्य कार्यों के लिए बहुत थोड़े। सभी को समान अवसर प्रदान करने के लिए यह आवश्यक है कि सरकार इन बाधाओं को दूर करे।

जैसा कि हम पहले बतला चुके हैं, बढ़ते हुए भूमि के मूल्यों के द्वारा, वास्तविक सम्पत्ति के मट्टे द्वारा, और अत्यधिक तथा अनाजित लाभों के द्वारा बड़ी-बड़ी सम्पत्तियाँ तथा बड़े-बड़े विशाल धन एकत्र कर लिये जाते हैं। स्वतन्त्र अर्थव्यवस्था में भूमि का किराया महत्वपूर्ण कार्य सम्पन्न करता है जिसके अन्तर्गत यह सबसे अधिक उत्पादक उपयोगों में भूमि का बंटवारा करने में सहायता करता है। पन्तु नये तथा पुराने दोनों ही प्रकार के देशों में बड़ी-बड़ी सम्पत्तियों (large fortunes) का साथ ही कुछ थोड़े से ही ऐसे भू-स्वामियों द्वारा किया गया है जिन्होंने कि उसे प्राप्त करने के लिए कुछ भी थम नहीं किया। भूमि का किराया भू-स्वामियों के लिए अनाजित आय है और शहरी मकानों के स्थानों की स्थिति में यह अनाजित तत्त्व विशेष रूप से स्पष्ट होता है। "Progress and Poverty" नामक अपनी प्रसिद्ध पुस्तक में हेनरी जाज ने सभी को समाप्त कर केवल एक कर लगाने की वकालत की—एक ऐसा कर जो कि भूमि के किराये को भू-स्वामियों के पाम से सरकार के पास को स्थानान्तरित कर दे और सरकार समाज के लाभ के लिए उसका उपयोग कर सके। इस सुझाव में जहाँ अनेक गुण हैं वहाँ अनेक दोष भी हैं। वास्तविकता यह है कि सभी भी इसको गम्भीरता से लागू ही नहीं किया गया। परन्तु अनेक नरमपंथी अर्थशास्त्री एक ऐसे कर को लगाने का समर्थन अवश्य करते हैं अर्थात् ऐसा अनाजित वृद्धि कर (unearned increment tax) जो कि भूमि के मूल्यों की भावी वृद्धि पर पड़े। समाज की प्रगति तथा अन्य कारणों के साथ ही साथ, भूमि का किराया देने की क्षमता भी बढ़ जाती है और वास्तविक अथवा सर्वाधिक कर लगा कर इस अनाजित वृद्धि को सरकार द्वारा लिया जा सकता है।

है। लोगों से यह आशा करना बड़ा कठिन है कि वे समाज को अपना अधिकतम योग देंगे जब तक कि समाज उनकी आवश्यक प्रेरणाएँ न दे। इसके अतिरिक्त, जब प्रत्येक व्यक्ति को इस बात का आश्वासन मिल जायेगा तो उसकी सभी आवश्यकताएँ सन्तुष्ट हो जायेंगी तो अधिक नहीं तो थोड़े लोग अवश्य ऐसे होंगे जो उत्पादन के सम्बन्ध में समाज के प्रति अपने दायित्वों को पूरा करने की चिन्ता नहीं करेंगे।

इस प्रकार, आवश्यकताओं पर आधारित वितरण का सिद्धान्त यद्यपि एक आदर्श सिद्धान्त है किन्तु प्रयोगात्मक दृष्टि से यह व्यावहारिक नहीं है।

ऊपर बताये गये सिद्धान्तों के अन्तर्गत, वितरण के दो सिद्धान्त और हैं। वे हैं : क्रिये गये स्वायत्त के अनुसार आय और सामाजिक उपयोगिता के अनुसार आय। इन सिद्धान्तों में तो वे प्रकट गुण भी नहीं पाये जाते जो कि अन्य रीतियों में पाये जाते हैं। अतः उनसे आय की असमानताएँ क्या दूर होगी और उनकी उत्पत्ति एवं स्थिरता को बढ़ावा मिलेगा।

मानववादी समाजवाद के समर्थकों द्वारा आय के कार्यानुसार वितरण की वर्तमान पद्धति में दोष निकालना तथा उसे इस आधार पर रद्द करना ठीक हो सकता है कि यह आय की सम्पूर्ण असमानताओं के लिए उत्तरदायी है। परन्तु वे आय के वितरण का कोई ऐसा तरीका बताने में असफल रहे जो कि किसी देश में आय की पूर्ण समानता उत्पन्न कर दे। अतः नरम पंथी (moderates) इसका आगे नहीं जाते और वे वर्तमान आर्थिक व्यवस्था को रद्द करने तथा अन्य किसी वैकल्पिक व्यवस्था को लागू करने की बात नहीं सोचते; बल्कि वे प्रचलित व्यवस्था के ही उन सभी अज्ञाच्छनीय तत्वों को दूर करने का प्रयत्न करते हैं जो कि आय की सम्पूर्ण असमानता के लिए उत्तरदायी रहे हैं। वे इस बात में विश्वास नहीं करते कि किसी भी समय पूर्ण समानता संभव है। वे तो अधिक समान समाज की स्थापना के लिए कार्य करते हैं।

### (३) साधारण अथवा नरमपंथी कार्यक्रम (Moderate Programme) :

साम्यवादी लेखक जहाँ वितरण की वर्तमान आर्थिक व्यवस्था को रद्द करने की बात कहते हैं, वहाँ नरमपंथी लेखक वर्तमान व्यवस्था एवं उसके लाभों के समर्थन से आरम्भ करते हैं। आय के विभाजन की वर्तमान व्यवस्था चूंकि उत्पादन के उपादानों की सीमान्त उत्पादकता के अनुसार आय का विभाजन करती है अतः इसके तीन महत्वपूर्ण गुण हैं। सर्वप्रथम, इस व्यवस्था में उत्पादन के उन उपादानों की कीमतें तो ऊँची रहती हैं जो कि दुर्लभ होते हैं और उनकी मीची जो बहुतायत में होते हैं। इससे दुर्लभ साधनों के संभरण में तो वृद्धि होने लगती है और बहुतायत वाले साधनों के संभरण में कमी। दूसरे, उत्पादन के साधनों की दुर्लभता के अनुसार कीमतों का निर्धारण करके यह व्यवस्था उनके उपयोग में मितव्ययता लाती है और अव्यय को रोकती है। तीसरे, अतिरिक्त लाभों के द्वारा, जो कि उद्योग के गतिशील परिवर्तनों के अनुसार घटते बढ़ते रहते हैं, यह व्यवस्था उद्योगकर्त्ता के सम्मुख यह सम्भावना प्रस्तुत करती है कि यदि वह व्यवसाय का कुशलता से संचालन करेगा तो उसे बड़ी मात्रा में लाभ प्राप्त हो सकते हैं और अकुशलता की स्थिति में हानियों के रूप में वह दण्डित भी हो सकता है। यह व्यवस्था उसको इस बात के लिए प्रेरित करती है कि वह अपने व्यवसाय को यही सावधानी से देखभाल व व्यवस्था करे, उत्पादन लागत को कम रखे, अव्यय को रोके, उन वस्तुओं का उत्पादन करे जिन्हें उपभोक्ताओं का समर्थन प्राप्त हो और सामान्य उत्पादितता में वृद्धि करे।

उत्पादितता के अनुसार आय का विभाजन की वर्तमान व्यवस्था के इन ठोस लाभों के विरुद्ध, हमें आय की असमानता की उस बड़ी बुराई को भी दृष्टिगत रखना होगा जो कि वितरण

कर (जिसे कि वास्ति-कर कहा जाता है) और दूसरे, प्रत्येक व्यक्ति को उत्तराधिकार में प्राप्त भाग पर कर (जैसे उत्तराधिकार कर कहा जाता है)। मृत्यु करो को प्रभावशाली बनाने के लिए यह आवश्यक है कि इन करो द्वारा व्यक्ति की मृत्यु पर उसकी सम्पदा का काफी भाग ले लिया जाय और सीधे उत्तराधिकारियों के लिये बहुत थोड़ा ही शेष छोड़ा जाय तथा इस प्रकार व्यक्तियों के उपभोग के लिये धन के संग्रह को रोका जाय। मृत्यु करो को एक स्वर से सभी अर्थशास्त्रियों का समर्थन प्राप्त हुआ है। इस कारण यह है कि ये कर धन की वृद्धि हुई असमानता की प्रवृत्ति पर रोक लगाते हैं, बड़ी-बड़ी सम्पत्तियों को एक पीढ़ी से दूसरी पीढ़ी को जाने पर प्रतिबन्ध लगाते हैं, माता-पिता की मोहान्विता एवं अनुचित लाड-प्रदर्शन से बच्चों की रक्षा करते हैं और राज्य को इन योग्य बनाते हैं कि वह प्रत्येक व्यक्ति के धन-संग्रह में से कुछ भाग प्राप्त कर सके। राज बिस् के दृष्टि-कोण से इन करो में एक अच्छे कर की बातें निहित हैं। परन्तु उत्तराधिकार करो के आलोचकों का यह कहना है कि ऐसे कर निजी सम्पत्ति के प्राकृतिक अधिकार में हस्तक्षेप करते हैं तथा व्यक्ति की काम करने तथा बचत करने की इच्छा पर प्रतिकूल प्रभाव डालते हैं और इसके द्वारा पूँजी-निर्माण तथा राष्ट्रीय आय दोनों पर ही प्रतिकूल प्रभाव डालते हैं। परन्तु इन आलोचनाओं में कोई त्रुटि नहीं है। एक तो हमनिये, क्योंकि निजी सम्पत्ति के तथ्याकथित "प्राकृतिक" अधिकार को कल्याणकारी राज्यों में कोई मान्यता नहीं दी जाती है। निजी सम्पत्ति को केवल कुछ सीमाओं के अन्दर तथा कुछ निश्चित दायित्वों एवं अधिकारों के साथ ही स्वीकार किया जाता है। वास्तव में, निजी सम्पत्ति तथा उत्तराधिकार की पद्धति को पूर्णतया मर्यादित नहीं किया जाना चाहिये। किन्ती भी व्यक्ति को इस बात की अनुमति होनी चाहिये कि वह अपने आश्रितों (dependents) की उचित एवं न्यायपूर्ण आवश्यकताओं की व्यवस्था कर सके। प्रत्येक व्यक्ति का यह उत्तरदायित्व होता है कि वह अपने जीवन-काल में अपनी पत्नी तथा अपने बच्चों की देखभाल व उनका पालन-पोषण करे। इस स्थिति में यह बिल्कुल स्वाभाविक ही है कि वह अपने बच्चों की शिक्षा के लिये तथा आराम से उनका पोषण करने के लिये यथेष्ट मात्रा में धन छोड़ जाए। परन्तु इस सीमा से अधिक उत्तराधिकार के रूप में कुछ भी छोड़ने को न्यायोचित नहीं कहा जा सकता। दूसरे, यह बात भी अन्तिम रूप से सिद्ध नहीं हो सकी है कि उत्तराधिकार कर धनी लोगों को आय तथा धन का अपभ्रंश करने तथा इधर-उधर खर्च करने को प्रोत्साहित करते हैं और वे पहले से कम भित्तव्ययी हो जाते हैं तथा कम बचाते हैं क्योंकि वे जानते हैं कि उनकी मृत्यु के समय उनकी जायदाद या सम्पदा भारी कर लगाकर ले ली जायेगी। फिर, उत्तराधिकार-करों के कारण धनी लोगों द्वारा पूँजी का निर्माण करने पर जो प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा उससे भी अधिक पूर्ति तब हो जायेगी जबकि सरकार द्वारा स्वयं पूँजी का निर्माण किया जायेगा।

ऐसा कि पहले बताया जा चुका है, यदि उत्तराधिकार करो से धन की असमानताओं को कम करना है तो ये कर अत्यधिक आरोही (highly progressive) होने चाहिये। अन्य शब्दों में, कर की दरों में तेजी से वृद्धि होनी चाहिये ताकि छोटी-छोटी सम्पत्तियाँ तो पूर्णतया कर-मुक्त हो जाएँ और बड़ी-बड़ी सम्पत्तियों पर अधिनाधिक ऊँची दरों से कर लगाया जा सके। इसके अतिरिक्त उत्तराधिकारियों के सम्बन्धों की दूरी के साथ ही माध्य कर की दर भी बढ़नी चाहिये। ऐसे तीन तरीके हैं जिनके द्वारा उत्तराधिकार कर किन्ती भी देश में आय की असमानता को कम करते हैं। सर्वप्रथम, पूँजी बड़ी-बड़ी सम्पत्तियों का संग्रह कम हो जाता है अतः ऊँची आमदनियाँ कम हो जाती हैं। दूसरे, निर्धनो पर कर का भार इस सीमा तक कम हो जाता है कि करो का भारी बोझ धनियों पर डाला जाता है। अन्त में, सरकार के राजस्व में वृद्धि होती है जिसका उपयोग निर्धनो तथा मध्यम वर्ग के लोगों के लिये वस्तुओं व सेवाओं का उत्पादन करने में तथा

ऐसा कर भूमि के वर्तमान मूल्य में तथा उससे प्राप्त होने वाली आय में कोई हस्तक्षेप नहीं करेगा।

विशाल सम्पत्तियों के संग्रह का अन्य तथा अधिक महत्वपूर्ण स्रोत है व्यावसायिक लाभ। अतः नरमपंथी कार्यक्रम में कुछ ऐसे प्रस्ताव सम्मिलित किये गये हैं जो व्यावसायिक लाभों में से अनाजित तत्वों को समाप्त करें और अत्यधिक बड़े आकार के लाभों में कटौती करें। जैसा कि हम जानते हैं लाभ को कुछ महत्वपूर्ण कार्य सम्पन्न करने होते हैं। यह व्यावसायिकों को व्यवसाय की जोखिम उठाने के लिए आवश्यक प्रेरणा प्रदान करता है। कार्यकुशलता तथा औद्योगिक सफलता का भी प्रेरक होता है। इस बात की कोई सीमा नहीं है कि एक योग्य व्यवसायी कहीं तक लाभोपाजन कर सकता है बसते कि भाग्य उसका साथ दे और यह संभावना निःस्संदेह अनेक व्यक्तियों को साहसिक क्रियाएँ करने का प्रोत्साहन देती है। परन्तु प्रदान की गई सेवा की मात्रा तथा प्राप्त लाभों की मात्रा के बीच कोई सह-सम्बन्ध (correlation) हो ही, यह आवश्यक नहीं है। ऐसे उदाहरणों में जहाँ कि लाभ एक अधिकारी नियन्त्रण और उपज को सीमित कर देने के कारण होते हैं, या किसी सट्टेबाजी तथा धोखेबाजी के चलचक्की से पूर्ण कार्यवाहियों के कारण होते हैं अथवा जहाँ रही अथवा मिलावटी माल को अच्छे मान के रूप में जनता पर धोप कर प्राप्त किये जाते हैं, वहाँ लाभ कार्यकुशलता को कोई प्रेरणा प्रदान नहीं करते और न ही उनका सम्बन्ध समाज को प्रदान की जाने वाली किसी सेवा से हो होता है। इस प्रकार के सभी लाभ अनाजित आय की प्रकृति के होते हैं। जो लोग आय की असमानताओं को कम करने की बगलत करते हैं वे यह सुझाव देते हैं कि सरकार को ऐसे उपाय खोजने चाहिए कि जिनसे लाभों में विद्यमान अनाजित तत्व कम हो सके। एक उपाय, जिसे अनेक सरकारें अपनाती हैं, यह है कि व्यावसायिक उद्यमों के अतिरिक्त लाभों पर कर लगाये जाएँ। दूसरा उपाय यह है कि व्यावसायिक गति विधि को स्थिर रखने के लिए लगातार पग उठाये जाएँ—ऐसे पग जो मींग, संभरण तथा कीनती को स्थिर करें और ऐसी स्थिरीकरण करके अत्यधिक लाभों को तथा साथ ही हानियों को भी कम किया जाए। अन्त में, अनेक अनुचित व अवैधानिक कार्यवाहियाँ, जिनसे कि बड़ी-बड़ी सम्पत्तियों का संग्रह होता है जैसा कि किसी सट्टेबाजी तथा मिलावटी व बेकार वस्तुओं का उत्पादन आदि—स्वयं व्यवसायियों द्वारा ही दूर की जाएँ। हाँ, विशेष कानून बनाकर सरकार भी उन पर आवश्यक नियन्त्रण लगा सकती है।

इस प्रकार, नरमपंथी कार्यक्रम का उद्देश्य उन अनाजित आयद्वियों को कम या समाप्त करना है जो कि भूमि के किराये तथा व्यावसायिक लाभों में निहित होती है क्योंकि यही दो ऐसे महत्वपूर्ण स्रोत हैं जिनसे कि बड़ी-बड़ी आयद्वियों की उत्पत्ति होती है। अनाजित आय को कम करके बड़ी-बड़ी सम्पत्तियों की वृद्धि को रोकना सम्भव हो सकता है।

#### (ख) उत्तराधिकार पर प्रतिबन्ध (Restriction on Inheritance) :

अवसरों की समानता लाने के लिए, न केवल बड़ी-बड़ी सम्पत्तियों को अस्तित्व में आने से रोकना ही जरूरी है बल्कि यह भी आवश्यक है जो विशाल धन एवं बड़ी-बड़ी सम्पत्तियों का संग्रह पहले से विद्यमान है उसे भी समाप्त किया जाए। हम जानते हैं कि उत्तराधिकार प्रथा के अन्तर्गत सम्पत्ति बाप से बेटे को स्थानान्तरित की जाती है। अतः यह प्रथा असमानता को और स्थायी बनाती है। इस बुवाई को दूर करने का सर्वोत्तम तरीका यह है कि उत्तराधिकार पर लगाया जाय। ऐसे कर दो प्रकार के होते हैं जो कि स्वामी की मृत्यु होने पर सम्पत्ति के हस्तान्तरण पर लगाये जाते हैं अर्थात् उत्तराधिकारों को हस्तान्तरण किये जाने से पूर्व कुल जायदाद पर

ग्लेडस्टोन (Gladstone) के समय से ही, अनेक लोगो का यह विश्वास रहा है कि प्रत्यक्ष एवं परोक्ष करों के बीच सन्तुलन बनाम होना चाहिए और यह सन्तुलन पचास पचास के आधार पर होना चाहिए। परन्तु दोनों के बीच किसी भी विनिष्ट सन्तुलन की कोई विशेष महत्ता नहीं है। यह तो निश्चित है कि प्रत्यक्ष कर परोक्ष करों के मुकाबले श्रेष्ठ होते हैं विशेष रूप से तब, जबकि सामान्य जनता राजनैतिक दृष्टि से जाग्रत हो और जबकि हम यह मानें कि प्रत्यक्ष कर आरोही होते हैं और परोक्ष कर अवरोही। एक समय या जबकि परोक्ष करों के अनुपात में क्रमशः गिरावट की प्रवृत्ति पाई जाती थी। परन्तु यदि देश की जनता अधिकांशतया गरीब है और उसमें नागरिकता आगरण भी अधिक नहीं है तो परोक्ष कर ही अनिवार्य हो जाते हैं। इसके अतिरिक्त, आधुनिक सरकारों की प्रतिकक्षा (defence) तथा राष्ट्र निर्माण कार्यों के लिए इतने अधिक धन की आवश्यकता होती है कि सभी प्रकार के करों का लगाता आवश्यक हो जाता है। एक कम विकसित देश के मामले में, जैसा कि आगे बताया गया है, कम से कम विचार के प्राथमिक चरणों में तो परोक्ष कराधान प्रमुख स्थान पाता ही है।

### अल्पविकसित अर्थव्यवस्था में परोक्ष कराधान का योग (Role of Indirect Taxation in an Underdeveloped Economy)

परोक्ष कराधान अथवा वस्तु कराधान अल्पविकसित देशों की वित्तीयवस्था में महत्वपूर्ण भाग धरा करता है परन्तु परोक्ष करों को लागू करने का उद्देश्य भी वहीं होता है जो कि प्रत्यक्ष करों का होता है। यह सरकारी विनियोग (public investment) के साधनों की प्राप्ति में, उपभोग में कटौती कराकर देश में विनियोग की दर को बढ़ाने में तथा वृद्धिशील बचत-अनुपात की प्राप्ति में सहायता करता है। वस्तु कर जो महत्वपूर्ण भाग अदा करते हैं उसकी कई बातों के आधार पर उचित ठहराया जा सकता है।

एक औचित्य (justification) तो यह है कि एक अल्पविकसित देश में आय उत्पन्न रहन रहन ही नीचे स्तरों के कारण आय तथा धन पर प्रत्यक्ष करों का भ्रंश सीमित होता है। इस स्थिति में, सरकार को अधिकाधिक साधनों की प्राप्ति कराधान की किसी वैकल्पिक व्यवस्था अर्थात् वस्तु कराधान से ही हो सकती है। व्यापक रूप से उपभोग की जाने वाली वस्तुओं पर लगाये गये करों को जिस आधार पर न्यायोचित ठहराया जाता है, वह यही है कि ऐसे करों से कम से कम अनिवार्य सरकारी सेवाओं की वित्तीय व्यवस्था के लिए ही साधन प्राप्त हो ही जाते हैं। यही नहीं, राजकोषीय विज्ञान यह भी तर्क देने में कि परोक्ष करों की समता एवं आरोहण (progression) की विचारधारामें के अनुरूप भी बताया जा सकता है। यदि निम्न आय वाले वर्गों द्वारा सामान्य रूप से उपभोग की जाने वाली वस्तुओं के मुकाबले विलासिता की वस्तुओं पर करों की प्रमुखता दी जाए और यदि विलासिता की वस्तुओं पर ऊँची दरों से तथा सामान्य उपभोग की वस्तुओं पर नीची दरों से भर लगाये जाएँ तो परोक्ष कराधान समता एवं न्याय के सिद्धान्त की भी सन्तुष्ट कर सकेगा तथा इस प्रकार उसमें आरोहण का तत्त्व भी सम्मिलित हो सकेगा।

सर्वापि, परोक्ष कराधान का सबसे अधिक महत्वपूर्ण औचित्य आर्थिक विकास की तीव्रता के आधार पर दिया जा सकता है। यहाँ वस्तु करों का उचित योगदान यह होता है कि वे उपभोग की सम्भावित वृद्धि में कटौती करते हैं (वर्तमान उपभोग की कटौती नहीं करते)। एक अल्पविकसित देश में, जहाँ लोगों की आय तथा उनके रहन-सहन का स्तर नीचा होता है, उनमें प्रत्येक इकाई के लिए सीमांत उपभोग-प्रवृत्ति (marginal propensity to consume) पाई जाती है (अर्थात् यह कि आय की हुई अतिरिक्त आय की प्रत्येक इकाई उपभोग पर खर्च कर दी जाती है)। विकास योजनाओं के कारण राष्ट्रीय आय में जो वृद्धि होती है उसके साथ ही साथ निम्न आय वाले वर्गों के उपभोग में भी लगभग उतनी ही वृद्धि होने लगती है जितनी कि उनकी आय बढ़ती है। अतः यदि इस अतिरिक्त उपभोग (additional consumption) को न रोका गया तो उत्पादन में होने वाली वृद्धि पूर्णतया इस बढ़े हुए उपभोग द्वारा ही खरा ली जायेगी। इस स्थिति में वस्तु कराधान बड़ा प्रभावपूर्ण असर डाल सकता है। यह उपभोग में होने वाली वृद्धि को रोक सकता है इस बात में मदद कर सकता है कि बड़ी हुई आय का कुछ भाग विनियोग

उनके लिए अधिक वस्तुएँ उपलब्ध कराने में किया जा सकता है। समय बीतने पर अर्थात् कुछ दशान्वियों (decades) या अधिक में अधिक एक शताब्दी (century) के बाद, नगरों की सभी भूमियाँ सरकार के हाथों में आ जायेंगी जो कि सबसे अधिक बोली लगाने वालों को किराये पर दे देगी और इस प्रकार राज्य के लिये एक बड़ी तथा स्थायी आय प्राप्त कर सकेगी।

### (ग) आय कर (Income Taxes) :

उत्तराधिकार कर उस असमानताओं को दूर करने का प्रयास करते हैं जो कि सम्पत्ति के कारण उत्पन्न होती हैं। परन्तु असमानताएँ पारिश्रमिक के अन्तरो के कारण भी उत्पन्न होती हैं। कुछ कार्य या पद ऐसे हैं जिन पर ऊँचे वेतन प्राप्त होते हैं। आय-कर इन ऊँची आमदनियों को कम करने का प्रयत्न करते हैं और इस प्रकार आय का अधिक समानीकरण करते हैं। एक अत्यधिक आरोग्यी आय-कर को यदि समुचित रूप से लागू किया जाय तो वह थोड़े समय में ही असमानताओं को दूर करने में समर्थ हो सकता है। आय-कर अत्यधिक आरोग्यी होने चाहिये अर्थात् ये छोटी आमदनियों को या तो कर-मुक्त कर दें या उनसे थोड़ा भाग ही कर के रूप में लें, और लाखों-करोड़ों की आय पर इनका अधिक बोझ पड़े। इसके अतिरिक्त, आय-कर दलों को अनुसूचियों इस प्रकार से व्यवस्थित होनी चाहिये कि "अनाजित आमदनियों" पर विशेष रूप से भारी बोझ पड़े—अर्थात् वे आगमनियों जो कि सम्पत्ति के स्वामित्व से प्राप्त हो—और मजदूरियों व वेतनों के साथ अधिक उबारता का व्यवहार किया जाय। सभी देशों में आय-करों का अधिकाधिक उपयोग केवल इसलिये ही नहीं किया गया है क्योंकि ये राज्य को राजस्व प्रदान करते हैं बल्कि इसलिये भी क्योंकि ये आय की असमानता की समस्या का समाधान करते हैं, तथापि, हमें यह बात भी ध्यान से जोखनी नहीं करनी चाहिये कि आय-कर असमानता के लक्षणों का तो इलाज करते हैं किन्तु उसके कारणों को दूर नहीं करते। अधिक मौखिक पत्र तो यह होगा कि बड़ी आमदनियों की उत्पत्ति को ही रोकना चाहिये।

आय के कटाघान के विरोध में एक प्रमुख आलोचना यह की जाती है कि ये कर काम करने तथा बचत करने की योग्यता पर प्रतिकूल प्रभाव डालते हैं और इसके द्वारा देश में आय के उत्पादन को प्रभावित करते हैं। किसी व्यक्ति की काम करने की योग्यता उस आय पर निर्भर होती है जो कि वह कमा सकता है और अपने तथा अपने परिवार के भोजन, वस्त्र, आवास तथा विशेष रूप से शिक्षा पर खर्च कर सकता है। किसी निर्धारित आय से सरकार कर के रूप में जितने ही बड़े-बड़े टुकड़े लेने में समर्थ होती है, व्यक्ति को भोजन, वस्त्र व शिक्षा आदि पर आवश्यक व्यय करने के लिए उतनी ही कम आय प्राप्त होती है। इसके अतिरिक्त, बचत करने तथा पूँजी का संग्रह करने की योग्यता, अन्य बातों के अलावा, अजित औद्योगिक माप्रा पर भी निर्भर होती है। आय की मात्रा जितनी अधिक होगी, उस आय में से बचत करने की सामर्थ्य भी उतनी ही अधिक होगी। वास्तव में, स्वतन्त्र देशों में, पूँजी का निर्माण सदा ही बड़ी आय कमाने वाले कुछ थोड़े से व्यक्तियों से हुआ करता है और काम करने, बचत करने तथा निवेश करने की योग्यता पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ने के फलस्वरूप, उत्पादन तथा राष्ट्रीय आय में कमी हो जायेगी और उसके साथ कम ही जायेगा मासिक कल्याण। यह एक बड़ी गम्भीर आलोचना है। परन्तु उत्तराधिकार करों के विरुद्ध पहले की गई ऐसी ही आलोचना का जो उत्तर हमने दिया है, वही इस आलोचना का भी उत्तर है। सर्वप्रथम, काम करने की योग्यता पर जो प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा, उसकी क्षति-पूर्ति सरकार द्वारा, निर्धन तथा मध्यमवर्गों के लोगों पर किये जाने वाले उस खर्च से हो जायेगी जो उनके आय तथा उपभोग स्तरों को ऊँचा उठाने के लिए तथा उनके लिए अच्छे आवास तथा अच्छी शिक्षा की व्यवस्था करने के लिए किये जाते हैं। दूसरे, कुछ थोड़े से बनी व्यक्तियों द्वारा

पूँजी का निर्माण किया जाने पर जो प्रतिकूल प्रभाव पड़ेंगे उनकी पूर्ति उससे भी अधिक मात्रा में मध्यम तथा धर्मिक वर्गों की बचत करने की बड़ी हुई योग्यता से हो जायेगी। तृतीय, सरकार स्वयं भी पूँजी-निर्माण का एक मुख्य स्रोत होगी क्योंकि वह कर-प्राप्तियों का एक भाग अवश्य ही उद्योगों में तथा परिवहन व संचार साधनों आदि में निवेश करेगी। इस प्रकार, उत्तराधिकार तथा आय-करो के आलोचक जब इन करो की बुराईयों का विस्तार करते हैं तो वे सरकारी खर्च के आर्थिक लाभों पर विचार करना बिल्कुल भूल जाते हैं। इस बात से तो कोई इन्कार नहीं करेगा कि करदाताओं से जो कर लिये जाते हैं वे उन पर एक भार होते हैं और उत्पादन-क्षमता पर उनका प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है। परन्तु इन करो से प्राप्त आय राष्ट्रनिर्माण के कार्यों में लगायी जा सकती है, व्यावसायिक क्रियाओं में वृद्धि करने तथा उनके उत्तार-चढ़ावों को रोकने में लगाई जा सकती है और इस प्रकार राष्ट्रीय आय की मात्रा में वृद्धि की जा सकती है। उत्पादन पर प्रतिकूल प्रभाव तो केवल उसी स्थिति में पड़ता है जबकि करो से प्राप्त सरकारी आय को सेना तथा विशाल पुलिस बल के निर्माण व रखरखाव में बेकार खर्च कर दिया जाता है।

(घ) मजदूरियों का स्तर ऊँचा उठाने के लिए कार्यवाही (Measure to Raise the Level of Wages) :

जहाँ बड़ी-बड़ी सम्पत्तियों का समूह भूमि के किरायों तथा व्यावसायिक लाभों का परिणाम है, वहाँ कम आमदनियों का कारण नीची मजदूरियाँ भी हैं। निम्न मजदूरियों के अलावा, निर्धनता का आधिकारिक कारण तो कुछ ऐसे आपत्तियाँ हैं जैसे कि बेरोजगारी, बीमारी, वृद्धावस्था तथा दुर्घटनाएँ आदि, और आंशिक कारण हैं अज्ञानता तथा आय का अनुचित पूर्ण उपयोग। अतः कानून द्वारा न्यूनतम मजदूरियाँ निर्दिष्ट करके, धर्मिक संधों को उचित बढ़ावा देकर और धर्म की पूर्ति को नियन्त्रित करके मजदूरियों में वृद्धि करना आवश्यक है। इसके अतिरिक्त, लगभग सभी कल्याणकारी राज्यों ने बेरोजगारी, बीमारी दुर्घटनाएँ तथा वृद्धावस्था जैसे संकटों का सामना करने के लिए सामाजिक बीमे की पद्धति की व्यवस्था की है। यही नहीं, सरकार द्वारा बेरोजगारी को कम करने के लिए अनेक ऐसी कार्यवाहियाँ भी की जानी चाहिए, जैसे कि सरकारी रोजगार कार्यालयों की व्यापक राष्ट्रीय व्यवस्था करके, मन्दीकाल में सार्वजनिक निर्माण कार्यों की व्यवस्था करके, बेरोजगारी को छपाने के लिए सरकारी खर्च का व्यापक कार्यक्रम लागू करके तथा उपज की गारन्टी शुद्ध विक्री की व्यवस्था करके आदि। इन सब कार्यवाहियों से भी बढ़कर, शिक्षा की व्यवस्था होनी चाहिए और शिक्षा भी दोनों प्रकार की—सामान्य भी तथा तकनीकी भी। इससे एक ओर तो अज्ञानता तथा गणविश्वास कम होंगे, दूसरी ओर अधिक अधिक आयोपार्जन करने में समर्थ होंगे। ये सभी कार्यवाहियाँ निर्धनता के कारणों को दूर करेंगी और आय की असमानताओं को रम करेंगी।

(ङ) समाज सेवाओं का विस्तार (Extension of Social Services) :

प्रत्येक सरकार को अपने साधनों का एक अच्छा भाग सामाजिक सेवाओं की व्यवस्था एवं उनका विस्तार करने में लगाना चाहिए। इन सेवाओं में जो कार्य सम्मिलित हैं उनमें से मुख्य हैं बेरोजगारी, बीमारी तथा वृद्धावस्था के संकटों का सामना करने के लिए सामाजिक सुरक्षा योजनाएँ (Social Security Schemes) तथा कुछ ऐसी सेवाओं की व्यवस्था जैसे कि चिकित्सा व अस्पताल सेवाएँ, रम आय वाली के लिए निःशुल्क अथवा सहायता प्राप्त आवास व्यवस्था, सभी के लिए निःशुल्क शिक्षा की व्यवस्था जिसमें निःशुल्क द्यूशन कीस तथा कित्ताओं के लिए नवद सहायता आदि सम्मिलित हैं। कुछ इक्के-दुक्के मामलों को छोड़कर, सरकार को कभी भी नवद अदायगी नहीं करनी चाहिए क्योंकि नकद रकमों को तो लोग व्यर्थ ही खर्च कर देते हैं। यहाँ



समानता दो प्रकार से माई जाती है। एक ओर तो, करों के माध्यम से धनी लोगों से उनकी फालतु आय ले ली जाती है और दूसरी ओर समाज सेवाओं की व्यवस्था के माध्यम से इन करों के लाभ निर्धनों तथा निम्न आय वाले वर्गों को पहुँचाये जाते हैं।

इस प्रकार, नरमपंथी अथवा अनुप्रतावादी कार्य में जहाँ एक ओर ऊँची आमदनियों को करने के लिए कर सम्बन्धी कार्यवाहियाँ की जाती हैं, वहीं दूसरी ओर निम्न आय वाले वर्गों की आय में वृद्धि करने के लिए अन्य कार्यवाहियाँ भी की जाती हैं। सभी समाजवादी देशों में ऐसे कार्यक्रम चालू किये गये हैं और इंग्लैण्ड जैसे देशों में तो काफी मात्रा में सफलता भी प्राप्त की गई है। अनुप्रतावादी कार्यक्रम इस मान्यता पर आधारित है कि आय की पूर्ण तथा निरपेक्ष समानता लाना सम्भव नहीं है, हाँ कराधान तथा सरकारी खर्च की राजकोपीय नीति के द्वारा सापेक्षिक समानता (relative equality) व्यवस्था की जा सकती है।

### कुछ चुने हुए संदर्भ ग्रन्थ

- |                   |   |
|-------------------|---|
| 1. Dalton         | : Inequality of Incomes.                |
| 2. Taussig        | : Principles of Economics, Vol II       |
| 3. Bye and Hewett | : Applied Economics, Chapters 21 to 23. |

### UNIVERSITY QUESTIONS .

1. आय की असमानताओं के क्या कारण हैं ? आय की असमानता के कारणों की विवेचना कीजिए।  
What are the causes of inequality of incomes ? Discuss the consequences of inequality of incomes
2. आय की असमानता क्यों होनी है ? आय की असमानता में कमी करने की विधियों का वर्णन कीजिए।  
What there is inequality of income ? Describe the methods of reducing inequality of incomes

## सरकारी उद्यम अथवा लोक उपक्रम (Public Enterprises)

### प्रारम्भिक—(Introduction) :

उद्योगों का सरकारी संचालन ऐसी अर्थव्यवस्थाओं के लिए भी कोई नई बात नहीं है जो कि मुख्यतः स्वतन्त्र उद्यमों पर आधारित होती हैं। चाक, तार तथा टेलीफोन जैसे कुछ उद्यम ऐसे हैं जो सभी देशों में सदा राज्य द्वारा ही संचालित किये जाते हैं। नगरपालिकाओं तथा अन्य स्थानीय निकायों द्वारा जन, गैस तथा बिजली आदि की पूर्ति की व्यवस्था करना कोई असाधारण बात नहीं है। अभी हाल की कुछ दशान्दियों में, कुछ देशों में सरकारी क्षेत्र (public sector) का और भी विस्तार हुआ है। बहुत से देशों में अनेक ऐसे जनोपयोगी उद्यमों का राष्ट्रीयकरण किया गया है जैसे कि—रेलवे, खान जैसे राष्ट्रीय महत्व के कुछ उद्योग, मूलभूत तथा आधारभूत उद्योग आदि। ब्रिटेन में, द्वितीय विश्वयुद्ध के पश्चात् मजदूर-दलीय सरकार के अन्तर्गत सरकारी क्षेत्र का काफी विस्तार किया गया और यद्यपि सन् १९५२ में अनुदारदलीय सरकार द्वारा लोहा व इस्पात उद्योग का पुनः अराष्ट्रीयकरण (denationalisation) कर दिया गया, फिर राष्ट्रीयकरणित क्षेत्र अभी तक देश की औद्योगिक अर्थव्यवस्था का एक बड़ा भाग बना हुआ है। भारत में जब से आर्थिक नियोजन का सिलसिला आरम्भ हुआ है तब से इस देश में भी सरकारी क्षेत्र का तेजी से विस्तार हुआ है। जहाँ कुछ पुराने उद्योगों का राष्ट्रीयकरण किया गया है, वहाँ अनेक नए उद्योग भी सरकारी क्षेत्र के लिए ही सुरक्षित कर दिये गये हैं। ऐसे उद्योगों में भी, जो कि सामान्यतः निजी क्षेत्र में आते हैं, सरकार द्वारा नई इकाइयों के आरम्भ तथा संचालन की अनुमति दे दी गई है। यही कारण है कि उद्योगों के राष्ट्रीयकरण के उद्देश्यों तथा ऐसे उद्यमों की समस्याओं को ऐसा विशिष्ट महत्व प्राप्त हो गया है कि राजकीय अर्थशास्त्र के कितने भी पाठ्यक्रम में इसका अध्ययन आवश्यक हो गया है।

### राष्ट्रीयकरण के उद्देश्य अथवा प्रयोजन (Motives for Nationalisation)

राष्ट्रीयकरण के उद्देश्य विभिन्न दशाओं के अन्तर्गत भिन्न-भिन्न होते हैं। एक समाजवादी सरकार तो सिद्धान्त के आधार पर ही उत्पादन, वितरण तथा वितरण के साधनों के राष्ट्रीयकरण का समर्थन करती है। ब्रिटिश मजदूर दल ने सदा ही इस नीति का समर्थन किया है। भारत

मे, कांग्रेस दल ने "समाजवादी ङंग की समाज" की स्थापना का निश्चय किया है जिसका अर्थ है कि सरकारी क्षेत्र की स्थापना और उसका तीव्रगति से विकास करना। इसके अतिरिक्त, उद्योगों के सरकारी संचालन वा एक विकासशील अर्थव्यवस्था में विशेष महत्व होता है जहाँ कि तीव्र प्रगति के इस साधन के द्वारा ही सम्भव है। पूँजीवादी देशों में, युद्ध जैसे गम्भीर संकट के अवसरों पर कभी-कभी उद्योगों वा संचालन राज्य द्वारा ही किया जाता है। एकाधिकारों द्वारा जनता के शोषण को रोकने के लिए प्रायः राष्ट्रीयकरण ही एकमात्र प्रभावशाली साधन सिद्ध होता है। इसमें कोई सन्देह नहीं है कि उद्योगों के सरकारी संचालन से अनेक हानियाँ भी हैं और अनेक अर्थशास्त्रियों ने इसी कारण इसकी कड़ी आलोचना भी की है, किन्तु फिर भी अनेक देशों में इसके क्षेत्र का विस्तार होता जा रहा है। राष्ट्रीयकरण के मूल उद्देश्य निम्न है:—

(१) समाजवादियों सह्य (socialist objectives)—लोकतन्त्रीय देशों तक में भी समाजवादी पार्टियों सदा ही उत्पादन, वितरण तथा विनिमय के साधनों के राष्ट्रीयकरण का समर्थन करती रही हैं। ऐसा निम्न दो प्रकार से किया जाता है। एक तो किसी उद्योग को राज्य द्वारा अपने अधिकार में लेकर, जिसके अन्तर्गत वह समाज के अधिकार में रहता है और समाज के लिए उतका प्रबन्ध तथा नियन्त्रण किया जाता है। दूसरे, सरकारी स्वामित्व (public ownership) द्वारा, जिसका अर्थ होता है औद्योगिक तथा अगौद्योगिक किसी भी प्रकार की सम्पत्ति पर समाज का स्वामित्व, चाहे वह सम्पत्ति सम्पूर्ण उद्योग से सम्बन्ध रखती हो अपवा केवल उसके किसी भाग से। ऐसे राष्ट्रीयकरण की वकालत अनेक कारणों से की जाती है।

समाजवादियों की दृष्टि में, राष्ट्रीयकरण का सबसे महत्वपूर्ण उद्देश्य वितरण में समता लाना और उसे बढ़ाना है। मूल्य के मार्क्सवादी श्रम सिद्धान्त के अनुसार, स्वतन्त्र उद्यम वाची अर्थव्यवस्था के अन्तर्गत पूँजीवादी तथा सम्पत्तिधारी वर्गों की ओर को अर्जित आय का प्रवाह जारी हो जाता है। इससे ही यह पता चलता है कि श्रमिक किस सीमा तक अपनी उचित कमाई से वंचित हो जाते हैं। यह अर्जित आय (unearned income) जहाँ स्वयं में घुरी होती है, वहाँ स्वाभाविक ऐतिहासिक प्रक्रिया द्वारा यह वितरण भी अधिकाधिक असमान होता जाता है। इस प्रकार, पूँजीवादी अर्थव्यवस्था में, बहुलता के बीच निर्बलता का तमाशा होता है। पूँजी के निजी अधिकार हैं पूँजी के स्वामियों को अत्यधिक शक्ति प्राप्त हो जाती है। इसके अतिरिक्त, पूँजीवादी अर्थव्यवस्था की विशेषता है कड़ी प्रतियोगिता का होना और सहयोग एवं सहकारिता के स्थान पर योग्यतम का ही जीवित रहना (survival of the fittest) आदि। ये सब वे घुराईयाँ हैं जिनका उन्मूलन केवल राष्ट्रीयकरण द्वारा ही किया जा सकता है। राष्ट्रीयकरण से उद्योगों में लोकतन्त्र पनपता है और शक्ति का विकेंद्रीकरण होता है। इस प्रकार, धन तथा आर्थिक शक्ति का अधिक समान वितरण संभव हो जाता है। लोकतन्त्रीय समाजवाद वितरण के समानता की अधिक गहन वकालत न करके काफ़ी मात्रा में अनुपाती न्याय (distributive justice) का समर्थन करता है।

जहाँ कम्युनिस्ट तथा मार्क्सवादी समाजवाद के शार्गर्क इस बात की वकालत करते हैं कि निजी सम्पत्ति और स्वतन्त्र उद्यम का पूर्ण उन्मूलन कर दिया जाए और उत्पादन के सभी साधनों का समाजीकरण कर दिया जाए, वहाँ लोकतन्त्रीय समाजवादी पार्टियाँ इतनी दूर तक नहीं जाती। जहाँ तक वितरण की समानता का प्रश्न है, वह कुछ सीमा तक राजकीय कार्यवाहियों से, समाज सेवाओं से और श्रमिकों को अच्छी गजदूरी देकर प्राप्त की जा सकती है। अतः सभी उद्योगों के राष्ट्रीयकरण की क्या आवश्यकता है? हाँ, ऐसे उद्योगों को अवश्य सरकारी नियन्त्रण में लाया जा सकता है जिनमें कि निजी लाभों की मात्रा अत्यधिक हो और जिनमें निजी एकाधिकारी

शक्ति के अस्तित्व से जनता का शोषण होने की सम्भावना हो। इसके अतिरिक्त, औद्योगिक क्षमता द्वारा समाज के जीवन में सुधार का अपना उद्देश्य केवल तभी पूरा किया जा सकता है जबकि मूलभूत तथा आधारभूत उद्योगों का संचालन सरकार द्वारा हो किया जाए। इस प्रकार, लोकतन्त्रीय समाजवाद ईंधन, शक्ति, परिवहन तथा अन्य ऐसे उद्योगों के राष्ट्रीयकरण की सिफारिश करता है जो कि समाज के जीवन, सुरक्षा तथा सरल एवं तीव्र जायिक विकास की दृष्टि से महत्वपूर्ण हों। यदि किसी ऐसे उद्योग में एकाधिकार उत्पन्न हो जाए जो व्यापक माँग की पूर्ति करता हो, तो अवश्य उसके राष्ट्रीयकरण का पक्ष प्रबल हो जाता है।

यही नहीं, कुछ चुने हुए उद्योगों का राष्ट्रीयकरण अर्थव्यवस्था में आर्थिक क्रियाओं के स्तर पर सरकारी नियन्त्रण की स्थापना करता है। निवेश की दिशा सरकारी क्षेत्र के उद्योगों की ओर को मोड़कर सरकार द्वारा निवेश (investment) की दर को नियमित किया जा सकता है। अर्थव्यवस्था में मन्दो धाने की स्थिति में निजी उद्यमकर्त्ता द्वारा निवेश के प्रति अनिच्छा प्रकट करना एक बड़ी गम्भीर बात है। राजकोषीय प्रेरणाएँ प्रायः इस समस्या के हल के लिए पर्याप्त सिद्ध नहीं होती। सरकारी अधिकारी राष्ट्रीयकरणकृत उद्योगों में निवेश की मात्रा बढ़ाकर इसकी दर में सरलता से वृद्धि कर सकते हैं। इसके लिए स्वाभावतः ही कुछ न कुछ मात्रा में नियोजन (planning) की आवश्यकता होती है। परन्तु नियोजन सदा ही राष्ट्रीयकरण के साथ रहता है और समाजवादी अर्थव्यवस्था का एक आवश्यक लक्षण होता है। इस प्रकार, राष्ट्रीयकरण और नियोजन द्वारा सरकार को आर्थिक क्रियाओं की गति पर बड़ी मात्रा में नियन्त्रण स्थापित करने का अवसर मिलता है और अधिकारियों को अधिक स्थिरता लाने में सहायता मिलती है। अर्थव्यवस्था में स्थिरता लाने के लिए रोजगार का ऊँचा स्तर बनाये रखना अत्यावश्यक है जो कि स्वयं भी श्रमिक को अवधिगत आय और ग्यूनतम जीवन-स्तर का आनन्दान देने के लिए आवश्यक होता है।

## (२) विकासशील अर्थव्यवस्था में सरकारी उद्यम (Public Enterprises in a Developing Economy)

उद्योगों के राष्ट्रीयकरण को आयोजनाबद्ध आर्थिक विकास के कार्यक्रम का एक आवश्यक अंग समझा जाता है। एक अल्प विकसित देश में नियोजित विकास के अन्तर्गत कुछ उद्योग सदा ही सरकारी स्वामित्व तथा नियन्त्रण के अन्तर्गत सामे जाते हैं क्योंकि ऐसा किये बिना अर्थव्यवस्था का सुगम एवं तीव्र विकास सम्भव नहीं हो सकता। ऐसे देश तक में भी, जहाँ कि नियोजन (planning) प्रोत्साहन एवं प्रेरणा द्वारा किया जाता है, यह अत्यावश्यक होता है कि सरकारी क्षेत्र का अर्थिकांगिक विकास किया जाए। एक ऐसा देश, जहाँ कि लोकतन्त्रीय सरकार स्थापित होती है, केवल यही कर सकता है कि लोगों को प्रोत्साहित देकर तथा निजी उद्योगों के लिए उपयुक्त दगाएँ उत्पन्न करके अर्थव्यवस्था का विकास करे। किन्तु इससे विकास की गति काफी धीमी रहेगी। यदि कुछ अत्यावश्यक मूलभूत एवं आधारभूत उद्योगों का राष्ट्रीयकरण कर दिया जाए तो उससे आर्थिक विकास की गति को तीव्र करने में बड़ी मदद मिलेगी। अतः राष्ट्रीयकरण देश के आर्थिक कार्यक्रमों का अभिन्न अंग है।

कुछ प्रयोजनाएँ (projects) तथा उद्योग ऐसी आधारभूत प्रकृति के होते हैं जिनमें नि भारी मात्रा में प्रारम्भिक निवेश करने की आवश्यकता होती है परन्तु उनमें प्रतिफल की प्राप्ति बहुत देर में होती है। निजी उद्यमकर्त्ता ऐसे उद्योगों में हिस्सा लेने के लिए आगे आने में हिचकिचाते हैं। अतः इस सम्बन्ध में राज्य को ही पहल करनी होती है और अर्थव्यवस्था के हित की दृष्टि से उन उद्योगों की स्थापना करनी होती है। बड़ी-बड़ी सिंचाई तथा विद्युत प्रयोजनाएँ निजी

पूंजी तथा साहस को आकर्षित नहीं कर पाती। परन्तु अर्थव्यवस्था के विकास के लिए यह आवश्यक होता है कि ऐसी प्रयोजनाओं की स्थापना की जाए। इस स्थिति में राज्य को ही अपनी पूंजी से तथा अपने प्रबन्ध के अन्तर्गत उनकी स्थापना तथा विकास करना होता है। कुछ अन्य भी ऐसे मूलभूत एवं आधारभूत उद्योग हैं जो अपनी पूंजीगत आवश्यकताओं एवं दीर्घ परिपक्वता (long maturity) के कारण इसी प्रकृति के होते हैं। कुछ सीमा तक, बड़े इस्पात संयंत्र, मशीनों और जार की फैक्टरियाँ तथा पोत-निर्माण यार्ड आदि ऐसे ही उद्योगों की श्रेणी में आते हैं। यही कारण है जिसकी वजह से एक नियोजित अर्थव्यवस्था में ये उद्योग राज्य को ही स्थापित एवं संचालित करने होते हैं।

इसके अतिरिक्त, प्रायः यह होता है कि निजी उद्यमकर्ता इतनी मात्रा में निवेश के लिए आगे नहीं आते जितनी मात्रा में कि योजना-निर्माता चाहते हैं। यह बात ऐसे सभी प्रकार के उद्योगों पर लागू होती है जहाँ निर्धारित समय में निजी निवेश किया तो जाता है परन्तु इतनी तेजी से नहीं जितना कि योजना की दृष्टि से आवश्यक होता है। अतः राज्य को ही इस दिशा में पहल करनी होती है और पूंजी की व्यवस्था तथा उनका विकास करना होता है। इस प्रकार, सरकारी उद्यम अर्थव्यवस्था में विकास की गति के निर्माता के रूप में कार्य करते हैं। ये ही विकास के स्वरूप का भी निर्धारण करते हैं। जब जोर भारी उद्योगों पर दिया जाता है तो निजी उद्यमकर्ता सामान्यतः आगे आगे में सकोच करते हैं। इस स्थिति में, सरकारी क्षेत्र को विशेष महत्व प्राप्त हो जाता है क्योंकि उसके बिना अर्थव्यवस्था का स्वरूप तथा ढाँचा बँसा नहीं बन पाता जैसा कि योजना द्वारा निर्धारित किया जाता है।

यही नहीं, सरकारी क्षेत्र विकास के लिए धन-प्राप्ति का एक महत्वपूर्ण स्रोत बन जाता है। सभी सरकारी उद्यमों से तो बेशिर्षा (surplus) प्राप्त होने की सम्भावना नहीं होती। परन्तु उनमें से कुछ में मूल्य-नीति इस प्रकार निर्धारित की जा सकती है कि उनसे काफी ठोस लाभ प्राप्त होने लगे। इन लाभों का उपयोग या तो उन्हीं उद्यमों में पुनर्निवेश के लिए किया जा सकता है जिनमें कि वे प्राप्त हुए हैं अथवा अन्य उद्योगों के विस्तार के लिए किया जा सकता है। इस समस्या पर इसी अध्याय में आगे विवेचन किया गया है कि इन उद्यमों से कहाँ तक लाभ प्राप्त होने चाहिए तथा कहाँ तक लाभ प्राप्त किये जा सकते हैं। जैसा कि हम देखेंगे कि सम्भावनाएँ इस बात की हैं कि इनसे काफी बड़ी मात्रा में लाभ कमाये जा सकें। और इनसे प्राप्त ये लाभ ही आर्थिक विकास के लिए वित्त की प्राप्ति के एक लाभदायक स्रोत बन जाते हैं।

एक बड़े तथा बढ़ते हुए सरकारी क्षेत्र की विद्यमानता की प्रायः निजी अथवा गैर-सरकारी क्षेत्र द्वारा कड़ी आलोचना की जाती है। निजी क्षेत्र को सदा यह भय बना रहता है कि समाजवाद की साने के नाम पर कहीं उसे बाहर न ढकेल दिया जाए। फिर, अर्थव्यवस्था के सबसे अधिक महत्वपूर्ण भाग पर तो सरकारी उद्यम कब्जा कर लेते हैं जिससे निजी अथवा गैर-सरकारी निवेश का क्षेत्र बड़ा सीमित हो जाता है। इसके अतिरिक्त, सरकारी क्षेत्र में निवेश करने हेतु धन प्राप्त करने के लिए यदि भारी कर लगाये जाते हैं तो गैर-सरकारी क्षेत्र पर उसका अप्रेणामक प्रभाव पड़ता है। इस समस्या के समाधान के लिए जो सुझाव दिया जाता है, वह यह कि राज्य द्वारा प्रेरित उद्यमों में निजी पूंजी को भी भाग लेने की छूट दे दी जाए। यह भी प्रस्ताव किया जाता है कि ऐसी औद्योगिक वित्त व विकास निगमों की स्थापना की जानी चाहिए जो उद्यमों को अपने अधिकार में लें और उद्यम सम्बन्धी कार्यों को सम्पन्न करें। फिर बाद में, एक उपयुक्त स्तर पर पहुँचने के पश्चात् वह कार्य प्राइवेट उद्यमकर्ताओं को सौंप दें। किन्तु इन नीतियों से तो यह प्रकट होता है कि प्राइवेट उद्यमकर्ता उद्यमों को आरम्भ करने तथा जोखिम उठाने के

कार्यों को पूरा करने में असमर्थ हैं जबकि उनका असली काम ही यह है। यही नहीं, इसका यह मतलब भी होगा कि निजी सम्पत्ति के क्षेत्र में जानबूझ कर वृद्धि करना जबकि उससे समाज को कोई प्रतिफल प्राप्त होने वाला नहीं है। ऐसी नीति के अपनाने से असमानताओं में जो वृद्धि होगी उसका अधिकांश जनसंख्या पर बड़ा अनैतिक एवं हतोत्साहक प्रभाव पड़ेगा। अतः ऐसी नीति का समर्थन करने का कोई आधार नहीं है। अतः हमें सरकारी क्षेत्र के महत्वपूर्ण योगदान को बिना किसी न किसी विरोध के स्वीकार कर लेना चाहिए और राज्य को इस बात की अनुमति देनी चाहिए कि यह हमके द्वारा नियोजन को प्रभावशाली एवं सक्षिप्तशी बना सके।

यह तर्क बड़ा पुराना तथा आधारहीन है कि निजी उद्यम राजनैतिक समानता तथा लोकतन्त्र के लिए बड़ा आवश्यक है, विशेषकर ऐसे देशों में जो इन बातों में विश्वास करते हैं। कहा जाता है कि ब्रिटेन तथा संयुक्त राज्य अमेरिका जैसे कुछ देश मुख्यतः निजी उद्यम द्वारा ही अपनी अर्थव्यवस्थाओं का विकास करने में समर्थ हुए हैं और केवल इसी रीति से वे अपनी लोक-तन्त्रीय संस्थाओं का अनुरक्षण तथा विकास करने में समर्थ हुए हैं। परन्तु यह अर्थ तो नहीं है कि अन्य देशों को भी अनिवार्यतः ऐसा ही करना चाहिए। राजनैतिक समानता का क्या अर्थ है जब आर्थिक असमानताएँ व्यापक रूप से विद्यमान हों। यदि लोकतन्त्र की स्थापना सही मानो में करनी है तो यह अत्यन्त आवश्यक है कि सरकार को उद्यमों के द्वारा आर्थिक न्याय भी प्रदान किया जाए।

**राष्ट्रीयकरण के अन्य उद्देश्य (Other Object of Nationalisation) :**

(१) **युद्ध एवं संकट की स्थिति में**—युद्ध जैसे राष्ट्रीय संकट के अवसरा पर भी प्रायः विवश होकर सरकार द्वारा कुछ आवश्यक उद्योगों का संचालन किया जाता है। रेलों तथा युद्ध सामग्रियों के कारखानों का राष्ट्रीयकरण ऐसे ही अवसरों पर किया जाता है। ऐसा करने का उद्देश्य यह होता है कि सरकार ऐसे उद्योगों में उत्पादित वस्तुओं एवं सेवाओं को उचित दामों पर प्राप्त करने में समर्थ हो सके। युद्धकाल में, सरकारी यातायात तथा युद्ध सामग्री की सरकारी माँग बढ़ जाया करती है। इन उद्योगों के गैर-सरकारी संचालन का अर्थ यह होता है कि सरकार को इन चीजों के लिए ऊँची कीमतें अदा करनी होंगी। कीमतों को बढ़ने से रोकने के लिए कीमतों पर नियन्त्रण भी लगाया जाता है परन्तु निजी उद्यमवर्तियों के शोषण को रोकने के लिए वह पर्याप्त सिद्ध नहीं होता। अतः सरकार उन उद्योगों को अपने हाथ में लेती है अथवा इस प्रकार का नियन्त्रण लगाती है जो लगभग उन उद्योगों को अपने हाथ में लेने के ही बराबर होता है। ऐसा करने का अर्थ यह नहीं है कि इन उद्योगों का सरकारी संचालन अधिक कुशल होता है, अपितु केवल यह कि सरकार को वस्तुएँ तथा सेवाएँ बाजिस्सत मात्रा में मन्दे दामों में मिल जाती हैं। युद्धकाल में क्रिया जाने वाला राष्ट्रीयकरण सामान्यतः केवल एवं अस्थायी कामवाही होता है और वह इस वायदे के साथ किया जाता है कि युद्ध के बाद वह समाप्त कर दिया जायेगा।

(२) **एकाधिकार की स्थिति में**—एकाधिकार (monopoly) की स्थिति में भी उद्योगों के सरकारी संचालन का विलेप महत्व होता है। जब किसी उद्योग में निजी एकाधिकार स्थापित हो जाता है तो उसका परिणाम यही होता है कि एकाधिकारी सामान्य जनता का शोषण करने लगते हैं। ऐसे एकाधिकार जब जनोपयोगी तथा अन्य आवश्यक उद्योगों में स्थापित हो जाते हैं तो विशेष रूप से वे हानिकारक होते हैं। एकाधिकारी की प्रेरणा का इसके अलावा और कोई स्रोत नहीं होता कि वह अपने निजी लाभों की मात्रा अधिकतम करे। इसी उद्देश्य को सामने रखकर वह अपनी मूल्य तथा मजदूरी की नीतियों का निर्धारण करता है और इसी कारण अपनी

उत्पादित वस्तु के सम्भरण (supply) पर तथा धन की माँग पर तदानुसार प्रतिबन्ध लगाता है। उसके हाथों में धन तथा आर्थिक शक्ति के केन्द्रीयकरण के हानिकारक आर्थिक एवं सामाजिक परिणाम सामने आते हैं। एकाधिकार पर सरकारी नियन्त्रण लगाकर इनमें से कुछ बुराइयों को दूर किया जा सकता है। परन्तु इस नियन्त्रण से सारी बुराइयाँ दूर नहीं हो सकती क्योंकि एकाधिकारी प्रायः उनमें से कुछ नियन्त्रणों से अपने को बचा ले जाते हैं और विभिन्न बातों को इस प्रकार प्रस्तुत करते हैं कि जिमसे उनका वास्तविक उद्देश्य एवं प्रभाव निष्कल हो जाय। इस सम्बन्ध में अपनाया जाने वाला सबसे उपयुक्त पण प्रायः यही होता है कि उन उद्योगों का राष्ट्रीयकरण कर दिया जाय। गैर-सरकारी एकाधिकार को सरकारी एकाधिकार में बदलने का परिणाम सदा ही उद्योग के अधिक कुशल संचालन के रूप में सामने आता हो, ऐसी बात तो नहीं है, हाँ यह अवश्य है कि इससे निजी उत्पादकों द्वारा उपभोक्ताओं तथा श्रमिकों का किया जाने वाला शोषण अवश्य समाप्त हो जाता है। जनोपयोगी उद्यमों के सम्बन्ध में, एक निश्चित लाभ यह होता है कि समुचित मूल्यों पर सेवाओं की प्राप्ति सम्भव हो जाती है। और जब उद्योग मूलभूत उद्योग होता है तो चूँकि उसकी उपज अन्य उद्योगों को उचित मूल्य पर प्रदान की जाती है अतः अन्य उद्योगों को उससे बड़ा लाभ होता है।

(३) प्राकृतिक साधनों की सुरक्षा के हेतु—राष्ट्रीयकरण का अन्य उद्देश्य होता है देश के प्राकृतिक साधनों का रक्षण। ऐसे साधन विशेष रूप से खनिज साधन प्रकृति द्वारा सीमित मात्रा में ही प्रदत्त होते हैं दीर्घकाल में देश के कल्याण की दृष्टि से यह अत्यावश्यक होता है कि उनके उपयोग में फिजूलखर्ची न हो। खनिज उद्योगों का संचालन जब निजी उद्यमकर्ताओं द्वारा किया जाता है तो प्रायः उनके उपयोग में कुछ न कुछ फिजूलखर्ची होती ही है। अतः खानों का सरकारी स्वामित्व एवं सरकार द्वारा ही उनका संचालन बड़ा महत्वपूर्ण है। अनेक देशों में, कोयला व अन्य खनिज उद्योगों का तथा तेल उद्योग का राष्ट्रीयकरण इसी कारण से किया गया है। कुछ देशों में, उदाहरणतः ईरान में, तेल उद्योग का राष्ट्रीयकरण मुख्यतः इसकी विदेशी प्राइवेट कम्पनियों के नियन्त्रण से छुटकारा दिलाने के लिये ही किया गया था। अन्य खनिज पदार्थों की तरह ही तेल भी एक ऐसा पदार्थ है जो कि किसी भी देश के पास सीमित मात्रा में ही होता है, अतः उसका प्रबन्ध व नियन्त्रण विदेशी हितों पर नहीं छोड़ा जा सकता। दीर्घकाल में इन साधनों का उपयोग एवं शोषण देश के हितों के अनुसार ही होना चाहिए। अतः विदेशी सरकारों एवं विदेशी हितों के प्रबल विरोध के बावजूद उनका राष्ट्रीयकरण कर दिया गया है।

(४) उद्योगों का सरकारी स्वामित्व एवं सरकारी संचालन अन्य भी अनेक कारणों से किया जाता है—सरकारी अपवा अध-सरकारी प्रकृति की वित्तीय संस्थाएँ प्रायः सरकार द्वारा अपने हाथ में ले ली जाती हैं। केन्द्रीय बैंक अनेक देशों में एक राष्ट्रीयकरणकृत संस्था के रूप में कार्य करता है। उद्योगों के लिए जो वित्त निगम बनाये जाते हैं वे सरकार द्वारा ही अच्छी प्रकार संचालित किये जाते हैं। वे व्यापारिक संस्थाएँ जिनका उद्देश्य सार्वजनिक हितों में एकाधिकारी व्यापार करना होता है, सरकारी उद्यमों के रूप में ही कार्य करती हैं जैसे कि भारत में राज्य व्यापार निगम (State Trading Corporation)। द्वितीय विश्वयुद्ध के पश्चात् अनेक देशों में पुनर्निर्माण के लिए स्थापित किये जाने वाले उद्यम सरकारी स्वामित्व के अन्तर्गत ही थे, उदाहरणतः संयुक्त राज्य अमेरिका में पुनर्निर्माण वित्त निगम (Reconstruction Finance Corporation)। कभी-कभी सरकार उद्यमों को इसलिये भी अपने हाथ में ले लेती है कि जिससे कुछ हानिकारक पदार्थों के उपभोग को प्रतिबन्धित किया जा सके। अफ्रीका के उत्पादन तथा विप्रेषण के सम्बन्ध में भारत में यही किया गया है।

(५) आवश्यक सेवाओं के हेतु—कुछ सरकारी सेवाएँ होती हैं जिनका संचालन सदा सरकार द्वारा ही किया जाता है, उदाहरण के लिए डाक, तार व टेलीफोन आदि। वैसे ये धाणिज्यिक उद्यम हैं परन्तु इनका संचालन यदि सार्वजनिक हित में किया जाना है तो केवल सरकार द्वारा ही किया जा सकता है। नगरों तथा कस्बों में जल-पूर्ति का कार्य सामान्यतः नगर-पालिकाओं द्वारा किया जाता है। अनेक देशों में विजली के सम्भरण की व्यवस्था भी इसी प्रकार की जाती है। ये सेवाएँ ऐसी प्रकृति की हैं कि उनकी कुशलतापूर्ण व्यवस्था केवल सरकारी अधिकारियों द्वारा ही की जा सकती है।

सरकारों उद्यमों के विरुद्ध तर्क (Arguments Against Public Enterprises) :

कुछ परिस्थितियों में सरकारी उद्यम को न्यायोचित कहा जा सकता है, उदाहरणतः युद्धकाल में अथवा एकाधिकार की स्थिति में। किन्तु उद्योगों के संचालन के लिये यह सर्वोत्तम कुशल तरीका नहीं है। इसमें कोई मन्देह नहीं है कि एक सरकारी उद्यम निजी उद्यम के मुकाबले उतने ही वेतन पर एक अधिक कुशल तथा योग्य मैनेजर अथवा इंजीनियर प्राप्त कर सकता है। इसका कारण सरकारी नौकरी के प्रति लोगों का अधिक आकर्षण उसका जनसेवी प्रयोजनों के प्रति भ्रूषण है। परन्तु यदि सभी बातों पर विचार किया जाय तो कहा जा सकता है कि एक सरकारी उद्यम निजी उद्यम के मुकाबले अच्छी प्रकार संगठित नहीं होता। सरकारी उद्यमों का प्रबन्ध प्रायः उन संस्थाओं (bodies) द्वारा किया जाता है जो कि राजनैतिक भावों पर धुनी जाती हैं। इन उद्यमों के कर्मचारी इन धुनावों के मतदाताओं में से ही होते हैं। इसी कारण कार्य के सम्बन्ध में इन उद्यमों के प्रबन्ध संस्थाओं का मार्गदर्शन व्यावसायिक आधार पर न किया जाकर राजनैतिक आधार पर किया जाता है। कभी-कभी प्रबन्ध-व्यवस्था उन सिविल सेवकों से सम्बद्ध होती है जो कि एक ऐसी सत्ता के अधीन होते हैं जो कि धुनी जाती है। इन लोगों में व्यावसायिक साहस नहीं होता और न ही वे व्यावसायिक सिद्धान्तों का पालन करते हैं। यहाँ तक कि जब किसी उद्यम का प्रबन्ध व्यावसायिक आधार पर संगठित की गई विशेष सत्ता द्वारा किया जाता है तब भी स्थिति काफी भिन्न होती है। जब सरकारी उद्यम की तुलना एवं नियन्त्रित निजी उद्यम से की जाती है तो हो सकता है कि सरकारी उद्यम की कार्यकुशलता अधिक हो, परन्तु स्वतन्त्र एवं अनियन्त्रित निजी उद्यम से तुलना करने की स्थिति में ऐसा नहीं होता।

कभी-कभी सरकारी उद्यमों के सम्बन्ध में ऐसा प्रतीत होता है कि समृद्ध, उन्नत तथा उच्च क्षमता वाले हैं। ऐसा प्रायः इसलिए होता है क्योंकि उन्हें कुछ ऐसे लाभ तथा सुविधाएँ प्राप्त होते हैं जो कि प्राइवेट उद्यमों को उपलब्ध नहीं होते। कभी-कभी ऐसा होता है कि इनकी भूमि मुफ्त मिल जाती है अथवा प्राइवेट उद्यमों के मुकाबले अधिक अच्छी शर्तों पर मिल जाती है या वे इस स्थिति में होते हैं कि अधिक आसान शर्तों पर बाँध जारी कर सकें। अतः उनकी लागतें (costs) उससे कम दिखाई देती हैं जितनी कि वे वास्तव में होती हैं। इन उद्यमों की स्थिति में प्रायः बहुत से खर्चे अन्य खातों में डाल दिये जाते हैं, उदाहरण के लिए किसी नगर की ट्राम्वे सड़कों पर होने वाले खर्चों को सड़क खाते में डाल सकती हैं। इस प्रकार, उनकी स्थिति का एक गलत चित्र जनता के सामने प्रस्तुत किया जाता है। इसके अतिरिक्त, कभी-कभी सरकारी उद्यम यह चाहते हैं कि गैर-सरकारी क्षेत्र में उनके प्रतिद्वन्दी कुछ ऐसी शर्तों को पूरी करें जो कि प्रतिस्पर्धात्मक होती हैं। उदाहरण के लिए, प्राइवेट बस सेवाओं को रास्तों तथा ले जाये जाने वाले यात्रियों आदि के सम्बन्ध में कुछ ऐसी शर्तों के अन्तर्गत काम करना पड़ सकता है जो सरकारी बस सेवाओं पर लागू न होती हो और जिनसे प्राइवेट सेवाएँ हानिप्रद स्थिति में रहती हों। इस प्रकार, सरकारी उद्यमों का कुशल संचालन पूर्णतया भ्रूषण तथा दिखावटी होता है।



में लगा दिया जाए। इसी प्रकार आर्थिक विकास के परिणामस्वरूप कृषि उत्पादन में भी वृद्धि की आशा की जा सकती है। किन्तु यदि कृषकों ने खाद्यान्नों के अपने उपभोग में वृद्धि कर दी तो उसका परिणाम यह होगा कि बिकाऊ फालतू खाद्यान्न जो कि बढ़ती हुई शहरी जनसंख्या को खिलाने के लिए आवश्यक होगा, कम पड़ जायेगा। अतः परोक्ष कराधान का उपयोग कृषि की बढ़ती हुई फालतू उपज को ग्रामीण क्षेत्रों से शहरी क्षेत्रों की ओर को स्थानान्तरित करने में किया जाता है।

क्या अनिवार्यताओं पर कर लगाया जाये ? :

इस प्रश्न के बारे में अवश्य कुछ भ्रम है कि दस्तु कर अनिवार्य आवश्यकताओं पर लगाये जायें या नहीं। भारत के कराधान जांच आयोग (Taxation Enquiry Commission) का तो इस सम्बन्ध में यह कहना है कि "वस्तु करो से ठोस प्राप्तियाँ होने के लिए तथा अर्थव्यवस्था के अन्तर्गत सम्पूर्ण रूप में (as a whole) उपभोग पर उल्लेखनीय रोक लगाने के लिए, यह अत्यन्त आवश्यक है कि उत्पादन कर तथा बिक्री करों का विस्तार थोड़ी आय वाले वर्गों द्वारा उपभोग की जाने वाली वस्तुओं तथा ऐसी वस्तुओं तक भी किया जाए जिन्हें कि सामान्यतः अनिवार्य आवश्यकता की वस्तुएँ कहा जाता है।".....यदि साधनों के अन्तरण (diversion of resources) द्वारा सरकारी विनियोग के लिए यथेष्ट मात्रा में धनप्राप्ति के सम्बन्ध में आवश्यक होगा है तो अनिवार्य आवश्यकता की वस्तुओं तक करों का विस्तार करना ही होगा।<sup>18</sup> आयोग ने आगे कहा है कि "इसीलिए यह सुझाव दिया जाता है कि वित्तसिद्ध तथा अर्ध-वित्तसिद्ध की वस्तुओं की विस्तृत संपत्ति पर अच्छी ठोस दरों से अतिरिक्त कर लगाये जाएँ और उसके साथ-साथ सामूहिक उपभोग (mass consumption) के पदार्थों पर अपेक्षाकृत नीची दरों से व्यापक आधार वाले कर लगाये जाएँ।"<sup>19</sup> इस प्रकार इस सम्बन्ध में एक उच्चाधिकार समिति (high power committee) की अधिकृत राय (authoritative opinion) प्राप्त है कि अनिवार्य आवश्यकता की वस्तुओं पर वस्तु-कर लगाये जाएँ। इसके विपरीत, कुछ राजकोषीय सिद्धान्त वैज्ञानिकों (fiscal theorists) का मत यह है कि आर्थिक विकास की उद्देश्यपूर्ति के लिए अनिवार्य आवश्यकता की वस्तुओं पर कर लगाने की वस्तुतः कोई आवश्यकता नहीं है। कारण यह है कि चूंकि अधिकांश जनता ऐसे देशों में पहले से ही केवल गुजारा मात्र करके अपना जीवनयापन कर रही होती है अतः यह अत्यन्त आवश्यक है कि अनिवार्य वस्तुओं (necessaries) के उत्पादन में तीव्रगति से वृद्धि की जाए, और यही नहीं उन गैर-अनिवार्य वस्तुओं का भी उत्पादन बढ़ाया जाए जो मजदूर वर्ग के उपभोग की धरोणी में आती हैं। इन वस्तुओं के उत्पादन में वृद्धि इसलिए भी आवश्यक है चूंकि कुछ जनसंख्या कृषि व्यवसाय से उद्योगधंधों में काम पाने के लिए स्थानान्तरित होगी। अतः उसके परिणामस्वरूप, मजदूर वर्ग द्वारा उपभोग की जाने वाली वस्तुओं की माँग में वृद्धि होगी, इस वृद्धि के दो कारण हैं : (क) एक तो यह कि नये काम पर लगे हुए व्यक्ति अब उस समय की अपेक्षा अधिक उपभोग करेंगे जबकि वे केवल आंशिक रूप से काम पर लगे हुए थे और (ख) दूसरा यह कि उन लोगों के उपभोग में भी वृद्धि की आशा की जा सकती है जो कि कृषि में रह गये हैं। फिर एक बात यह है कि वस्तु करों का मूल उद्देश्य यह नहीं है कि अनिवार्य वस्तुओं के उत्पादन तथा उपभोग में कमी की जाए बल्कि उनका लक्ष्य तो यह है कि बचत के अनुपात में क्रमशः वृद्धि की जाए। इस लक्ष्य

18. Taxation Enquiry Commission Report, Vol I p 149, "For any substantial receipts from commodity taxation and appreciable restraint on Consumption in the economy as a whole, it will be necessary to extend excise and sales taxation to the consumption of lower income groups and of goods which are commonly classed as necessities .... An extension of the taxation of necessities appears unavoidable, if significant results by way of diversion of resources for financing public investment, are to be secured"

19. Ibid. p 149, "Additional taxation of a well range of luxury or semi-luxury products at fairly substantial rates, accompanied by broad-based taxation of articles of mass consumption at comparatively low rates, is, therefore, indicated."

20. Raja Chelliah ; op. cit., pp. 87-89.

उद्योगों का राष्ट्रीयकरण इसलिये भी महत्वपूर्ण होता है क्योंकि यह ब्यापार न्याय अथवा अनुपाती न्याय (distributive justice) प्रदान करता है। आय तथा धन की असमानताओं को समाप्त करने का समाजवादी लक्ष्य सर्वोत्तम रूप में तभी प्राप्त किया जा सकता है जबकि उत्पादन विनिमय तथा वितरण के साधना का समाजीकरण कर दिया जाय। अतः यह आवश्यक है कि कुछ उद्योग विशेषकर मूलभूत एवं आधारभूत उद्योग, राज्य के ही स्वामित्व में रहे और उसके द्वारा ही उनका संचालन किया जाय। इससे सरकार को एक कार्य में और सहायता मिलती है और वह यह कि सरकारी क्षेत्र में निवेश को नियमित करके सरकार आर्थिक क्रियाओं का एक स्थिर स्तर बनाये रख सकती है।

### सरकारी उद्यमों की कुछ समस्याएँ (Some Problems of Public Enterprises)

अर्थव्यवस्था में सरकारी क्षेत्र की विद्यमानता से कुछ महत्वपूर्ण समस्याएँ उत्पन्न होती हैं जिनका समाधान उस क्षेत्र के कुशल कार्य-संचालन की दृष्टि से आवश्यक होता है। इन समस्याओं का सम्बन्ध सरकारी उद्यमों के संगठन से, उनकी मूल्य-नीतियों से और अर्थ-सम्बन्धों से है। सरकारी उद्यमों में, संगठनात्मक ढाँचा ऐसा बनाना होता है कि जिससे उत्पादन में अधिकतम क्षमता प्राप्त की जा सके। संगठन के अनेक रूप हैं जो कि अपनाये जा सकते हैं परन्तु देखना यह होता है कि कौन से उद्योग के लिए कौन-सा रूप ठीक रहेगा। मूल्य-नीति के अन्तर्गत न केवल लागत के आधार पर कीमतों का निर्धारण करना होता है, अपितु यह प्रश्न भी विचाराधीन होता है कि सरकारी उद्यम लाभ कमाएँ या नहीं। सरकारी क्षेत्र के कुछ उद्योगों में तो लाभोपाजन न्यायोचित हो सकता है किन्तु अन्य में नहीं। अतः इस सम्बन्ध में नीति का सावधानी के साथ निर्धारण करना आवश्यक होता है। राज्य द्वारा प्रबन्धित उद्यमों में अर्थ-सम्बन्धों का रूप भी बड़ा विविध होता है। एक एकाधिकारी की स्थिति में होने के कारण, सरकारी उद्यम को श्रमिकों के साथ ऐसे सम्बन्ध रखने होते हैं जिससे ऐसा प्रतीत न हो कि श्रमिकों का शोषण किया जा रहा है और साथ ही श्रमिकों को संगठन में भाग लेने का अवसर दिया जाता है।

### राष्ट्रीयकरण किये गये उद्यमों का संगठन (The Organisation of Nationalised Enterprises)

सरकारी उद्यमों के संगठन के तीन मुख्य रूप हैं। सबसे पहला रूप है विभागीय संगठन का, जिसके अन्तर्गत सरकारी उद्यम सरकार के एक विभाग के रूप में संचालित किया जाता है। डाकघर, तार व टेलीफोन की व्यवस्था अनेक देशों में सरकारी विभागों के रूप में की जाती है। इस रीति में, सामान्य नीति तथा प्रबन्ध व्यापक सम्बन्धी बातें विधानसभा के प्रत्यक्ष नियन्त्रण के अन्तर्गत होती हैं। प्रबन्ध का दूसरा रूप सरकारी निगम (public corporation) है जिसका निर्माण एक विशेष कानून द्वारा किया जाता है। निगम को संगठन के सम्बन्ध में कुछ विशिष्ट कार्य सौंपे जाते हैं और उद्यम के प्रबन्ध के सम्बन्ध में उसे पूर्ण स्वायत्तता (autonomy) प्राप्त होती है। सरकार तो केवल सामान्य नीति का निर्धारण करती है। निगम के खाते पृथक् होते हैं जिनका सरकार द्वारा निरीक्षण नहीं किया जाता। प्रबन्ध का यह रूप संयुक्त राज्य अमेरिका, ब्रिटेन तथा भारत में अनेक सरकारी उद्यमों में अपनाया गया है। पुनर्निर्माण वित्त निगम (Reconstruction Finance Corporation) तथा टेनेसी घाटी सत्ता (Tennessee Valley Authority) संयुक्त राज्य अमेरिका में ऐसे निगमों के उदाहरण हैं। भारत में दामोदर घाटी निगम (Damodar Valley Corporation), विभिन्न वित्त तथा विकास निगम तथा जीवन बीमा निगम ऐसे सरकारी निगम (statutory corporations) हैं जो सरकारी उद्यमों का प्रबन्ध करते हैं।

सरकारी उद्यम जोखिम उठाने से हिचकते हैं और उधर वे जोखिम निजी ही उद्यमों की सफलता का मुख्य कारण होते हैं। सरकारी अधिकारियों द्वारा लाभ की आशा से जो क्रय-विक्रय किये जाते हैं वे उनको अलोकप्रिय बना देते हैं। मूलतः जोखिम उठाने के राजनैतिक परिणाम बड़े हानिकारक होते हैं। राजनैतिक दलों द्वारा उनकी लगातार आलोचना तथा टीका-टिप्पणों की जाती है और उनके द्वारा यदि कोई मूलतः कदम उठाया जाता है तो उससे उनके सामने विनाशात्मक प्रवृत्ति की स्कावटें खड़ी कर दी जाती हैं। इसके अतिरिक्त, यह हो सकता है कि सरकारी उद्यम अनुसन्धान व खोज पर कोई ध्यान न दें और पुण्ये तरीकों पर ही जमे रहें। अतः वे केवल सुरक्षित एवं गैर-जोखिम वाले उद्योगों में ही सफल हो सकते हैं, सब में नहीं।

जो सरकारी उद्यम सरकारी विभागों के रूप में कार्य करते हैं अथवा नगरपालिका जैसी राजनैतिक संगठनों द्वारा संचालित किये जाते हैं। वे कभी भी अनुकूलतम अवसर पर नहीं पहुँच पाते। नियन्त्रण का जो क्षेत्र एक उद्योग के कार्य-संचालन की दृष्टि से मितव्ययी होता है, यह आवश्यक नहीं है कि राजनैतिक संगठन द्वारा अधिकृत क्षेत्र के अनुरूप ही हो। यहाँ तक कि जब किसी उद्योग का प्रबन्ध एक स्वायत्तता प्राप्त नियम द्वारा किया जाता है तब भी यह हो सकता है कि उसके संचालन का क्षेत्र नगर अथवा कस्बे की म्युनिसिपल सीमाओं तक सीमित हो। उदाहरण के लिए, एक राष्ट्रीयकरण कृत नर्स सेवा अथवा बिजली, गैस तथा जल की पूर्ति, यह हो सकता है कि नगर की सीमाओं के अन्तर्गत ही संचालित की जाएँ। संचालित इकाई के लिए, सम्भव है यह सर्वाधिक आर्थिक आकार न हो। इस प्रकार, सरकारी उद्यम सदा ही सर्वाधिक कुशल परिस्थितियों में काम करते हैं, ऐसी बात नहीं है।

### निष्कर्ष (Conclusion) :

अनेक परिस्थितियों में सरकारी उद्यमों का पक्ष अधिक प्रबल नहीं होता। वे प्रायः ऐसी दशाओं के अन्तर्गत कार्य करते हैं जो सर्वोच्च कुशलता उत्पन्न नहीं करती। उनके प्रबन्धकों में पहल तथा साहस का अभाव होता है जिसके बिना उनका सफल संचालन नहीं हो सकता। परन्तु इन दोषों के बावजूद कुछ उद्योगों में सरकारी उद्यम महत्वपूर्ण सिद्ध होते हैं। इन उद्योगों में सरकार का भाग लेना अर्थव्यवस्था में एक महत्वपूर्ण योगदान करता है।

जैसा कि हम बतला चुके हैं, सरकारी उद्यम देश के आर्थिक विकास में महत्वपूर्ण भाग अदा करते हैं। निजी उद्यमों में कुछ उद्योगों में आगे नहीं आते और श्रुति वे मूलभूत तथा आधारभूत उद्योग होते हैं अतः सरकार को ही आगे बढ़कर उनकी स्थापना करनी होती है। सरकारी उद्यम अर्थव्यवस्था की प्रगति की दर का निर्धारण करते हैं और इस प्रकार वे आर्थिक विकास के गति-निर्माता हैं। उद्योगों के सरकारी संचालन के चाहे कितने भी दोष क्यों न हों, फिर भी इन दशाओं के अन्तर्गत वे अनिवार्य हैं।

फिर, एकाधिकार की स्थिति में उद्योगों के सरकारी संचालन का विशेष महत्व है। जनोपयोगी सेवाएँ तथा अन्य अनेक उद्योग केवल एकाधिकारों आधार पर ही स्थापित किये जा सकते हैं। इन मामलों में निजी एकाधिकार का अर्थ है उपभोक्ताओं एवं श्रमिकों का एकाधिकारिया द्वारा शोषण और उनके हाथों में धन तथा आर्थिक शक्ति का केन्द्रीयकरण। अतः ऐसी दशाओं को उत्पन्न होने से रोकने के लिये यह आवश्यक है कि इन उद्योगों का स्वामित्व एवं प्रबन्ध सरकार द्वारा ही हो। इन मामलों में यदि निजी उद्यमों पर केवल सरकारी नियन्त्रण लगा दिया गया तो यह प्रायः सफल नहीं होता है।

किन्तु इस प्रकार के संगठन से सरकार एक विभाग तथा एक व्यावसायिक उद्यम के बीच आवश्यक भेद करने में असमर्थ रहती है और सरकार की जनता के साथ सामान्य वरदाताओं के रूप में नहीं बल्कि उन उपभोक्ताओं और उपभोक्ताओं (users and consumers) के रूप में व्यवहार करना होता है जो कि सेवाओं के लिए अदायगी करते हैं। किन्तु सरकारी विभाग तो लाल फीता-शाही और विलम्बों के लिए प्रसिद्ध होते हैं और वे उपभोक्ताओं की आवश्यकताओं के प्रति द्रुतग्राही (sensitive) नहीं हो सकते। इसके अतिरिक्त, सरकारी अधिकारियों का चुनाव एवं प्रशिक्षण सामान्यतः ऐसे उद्देश्यों के लिए किया जाता है जो कि उद्योगों एवं सेवाओं के संचालन से पूर्णतया भिन्न होते हैं। वे निर्धारित नियमों की दृढ़ व्यवस्था के अन्तर्गत और एक ऐसे वातावरण में काम करते हैं जहाँ कि हर एक व्यक्ति निर्णयों को स्थापित करने तथा जिम्मेदारी अन्य लोगों पर ढालने के लिए प्रयत्नशील रहता है। अतः इस प्रकार की प्रबन्ध-व्यवस्था वाले उद्यम में लोचनीलता का अभाव पाया जाता है। और इसमें उतनी मात्रा में कार्यक्षमता नहीं उत्पन्न की जा सकती जो अपने उत्तरदायित्व को समझते हैं। विभाग के अधिकारियों को उद्यम की समस्याओं के अलावा अन्य मामलों से भी निपटना होता है, अतः वे उद्यम के प्रति पूर्ण रूप से ध्यान नहीं दे सकते और यही वह तरह है जो गैर-सरकारी उद्यमों की सफलता का मुख्य कारण है। अधिकारियों में जो व्यावसायिक अनुभव तथा चातुर्य का अभाव होता है उसे प्रशिक्षण (training) से भी नहीं दूर किया जा और प्रशासकीय एवं वित्तीय स्वायत्तता के न होने से वे शीघ्र निर्णय करने में असमर्थ रहते हैं। मसद् में अनेक कार्यों के सम्बन्ध में जो विवाद होता है तथा जो प्रश्न पूछे जाते हैं उसके कारण उनकी जोशिम उठाने की प्रेरणा मर जाती है। इसके अतिरिक्त, उद्यम से प्राप्त होने वाले लाभ विभाग के राजस्व में तथा सरकार के सामान्य राजस्व में मिला दिये जाते हैं और उन लाभों का उपयोग सामद ही कभी विकास के लिए किया जाता है।

इन कठिनाइयाँ एवं कमजोरियों को दृष्टिगत रखते हुए यह आवश्यक है कि संगठन के इस रूप को यथा संभव थोड़े उद्यमों तक ही सीमित रखा जाए। यह व्यवसाय के निश्चित सिद्धान्तों के अनुसार पहलुसक्ति (initiative), लोचनीलता, प्रशासन तथा संचालन की हतोत्साहित करता है। यह हो सकता है कि सरकारी विभागों का प्रबन्ध कुशलता से किया जाए परन्तु जो चीज एक विभाग के लिए अच्छी है, संभव है एक व्यावसायिक संस्था के लिए उपयुक्त न हो। एक विभाग का दैनिक प्रशासन, इसके नियम, विनियम, तथा कार्य पद्धतियाँ एक उद्यम के लिए अनुकूल नहीं बैठती जिसका कार्य कि केवल उत्पादन एवं विक्रय करना ही होता है।

**लोक निगम अथवा सरकारी निगम (The Public Corporation) :**

सरकारी निगम एक ऐसी सामूहिक संस्था होती है जिसका निर्माण विशेष विधान बना कर किया जाता है और जिसे एक विशेष प्रकार का औद्योगिक अथवा वाणिज्यिक कार्य सम्पन्न करने के लिए सुस्पष्ट शक्तियाँ, कार्य तथा अधिकार-क्षेत्र प्रदान किये जाते हैं। सरकार द्वारा नियुक्त निदेशक-मण्डल द्वारा इसका प्रशासन होता है और यह मण्डल सरकार के प्रति ही उत्तरदायी होता है। पूँजी प्रदान करने अथवा हानियाँ की पूर्ति करने के अलावा वित्तीय मामलों में यह पूर्ण स्वतन्त्र होता है। नीति सम्बन्धी बातों के अतिरिक्त प्रबन्ध से सम्बन्धित मामलों में यह काफी सीमा तक संसदीय जाँच से मुक्त होता है। हाँ, मन्त्रिमण्डलीय नियन्त्रण के अवश्य यह अधीन होता है। केवल कुछ स्थितियों को छोड़कर, इसके अधिकारी वगैरें सिविल सेवा के लोग नहीं होते और उनकी भर्ती करने तथा पारिवर्गिक देने का कार्य स्वयं निगम के अनेक निगमों द्वारा ही किया जाता है।

किन्तु एक निगम में ठीक वैसे ही लक्षण नहीं पाये जाते जैसे कि ऊपर बताये गये हैं। वास्तविकता यह है कि प्रत्येक निगम की प्रकृति तथा उसके लक्षणों का निर्धारण पृथक्-पृथक् रूप

संगठन का तीसरा रूप है मिश्रित पूँजी कम्पनी (joint stock company) का सरकारी उद्यम भारतीय कम्पनी अधिनियम के अन्तर्गत एक ऐसा मिश्रित पूँजी कम्पनी के रूप में पंजीकृत किये जा सकते हैं जिसमें सारे अथवा अधिकांश शेयर सरकार के हों। मिश्रित पूँजी कम्पनी अनेक मामलों में बहुत कुछ सरकारी निगम के ही समान होती है किन्तु उसके निर्माण के लिए विशेष कानून बनाने की आवश्यकता नहीं होती।

इसके अतिरिक्त, संगठन के कुछ अन्य रूप भी हैं जो कि विशेष उद्योगों के लिए कार्य में लाये जाते हैं। नगरपालिकाएँ जल, बिजली व गैस की पूर्ति तथा शहरी परिवहन जैसे, कुछ जनो-पयोगी उद्यमों का संचालन करती हैं। इन सेवाओं का संचालन समितियों के माध्यम से स्थानीय अधिकारियों द्वारा किया जाता है। उद्यमों के संचालन के लिए स्थायी अधिकारों का इन्हीं समितियों के प्रति उत्तरदायी होते हैं, कभी-कभी जब किन्हीं भौगोलिक अथवा कार्य सम्बन्धी कारणों से किसी एक नगरपालिका द्वारा उद्यम का कार्य-संचालन कठिन हो जाता है, तो सम्मिलित सत्ताओं अथवा सार्वजनिक बोर्डों की स्थापना की जाती है। भारत में, नदी घाटी प्रयोजनाओं के प्रबन्ध के लिए सरकार ने नियन्त्रण बोर्डों, (control boards) की स्थापना की है। सरकारी उद्यमों के प्रशासन का एक और भी उपाय अपनाया जाता है, विशेष रूप से संयुक्त अमेरिका में, और वह है 'संचालन ठेके' (operating contract) का इस उपाय के अनुसार उद्यम के प्रबन्ध संचालन का प्राइवेट कम्पनी को ठेका किया जाता है जिसके अन्तर्गत सरकार ठेकेदार द्वारा व्यय किये गये सभी खर्च तथा उसकी सेवाओं की कुछ फीस उसको देने को सहमत हो जाती है। इस रीति से सरकार गैर-सरकारी उद्यम का प्रबन्ध-चातुर्य एवं तकनीकी ज्ञान प्राप्त करने में समर्थ हो जाती है। सरकार इस रीति द्वारा किसी उद्यम को आरम्भ करा सकती है जिसे कि अन्त में वह स्वयं अपने हाथों में ले लेती है।

### सरकारी विभागीय संगठन (Government Departmental Organisation) :

सरकारी उद्यमों के प्रबन्ध की यह सबसे पुरानी रीति है और डाक, तार, रेलवे व टेलीफोन जैसे कुछ सर्वप्रथम चासू किये गये उद्यम अनेक देशों में विभागीय आधार पर ही चलाये जाते हैं। उनका संगठन तथा उनकी वित्तीय व्यवस्था सामान्यतः वैसे ही की जाती है जैसे कि अन्य सरकारी विभागों की होती है और उनके मामले में परम्परागत सरकारी कार्यों तथा सरकारी उद्यमों के बीच कोई अन्तर नहीं होता। संगठन के इस रूप का उपयोग सामान्यतः या तो ऐसे उद्यमों में होता है जिनका उद्देश्य सरकार को राजस्व प्रदान करना होता है अथवा प्रतिरक्षा उद्योगों में होता है जहाँ कि उत्पादन-क्षमता तथा उत्पादन की रीतियाँ आदि के सम्बन्ध में भारी गोपनीयता बरतने की आवश्यकता होती है। इस स्थिति में सरकारी उद्यम बजट, लेखांकन तथा नियन्त्रणों के अधीन उसी प्रकार रहता है जिस प्रकार अन्य सरकारी विभाग रहते हैं। इसमें भी अन्य विभागों की तरह सिविल सेवकों का एक स्थायी स्टाफ होता है जिनकी भर्तियाँ तथा सेवा की शर्तें वैसे ही होती हैं जैसी कि अन्य सिविल सेवकों के लिए होती हैं। ऐसे उद्यम का संगठन आमतौर पर सरकार के किसी बड़े विभाग के एक उप-प्रभाग (sub-division) के रूप में किया जाता है और विभागाध्यक्ष (head of the department) द्वारा उसका नियन्त्रण किया जाता है।

इस प्रकार का संगठन राजनैतिक दृष्टि से उत्तरदायी अफसरों द्वारा उद्यम के नियन्त्रण के विषय में आश्वस्त करता है। इसके अतिरिक्त, यदि कोई काम गलत होता है अथवा यदि उद्यम की कार्य-प्रणाली से जनता असन्तुष्ट होती है तो मामला संसद में उठाया जा सकता है। इस स्थिति में सरकार अपने उत्तरदायित्व को समझती है और अपनी जिम्मेदारियों को पूरा करने को इच्छुक एवं तत्पर रहती है।

यह तथ्य कि सरकारी निगम के स्टॉफ में सिविल सेवा के लोग नहीं होते, दो प्रकार से बड़ा लाभप्रद है। सर्वप्रथम तो इंगनिए क्योंकि इसमें नियुक्त अधिकारीगण वाणिज्यिक उद्यम के कार्य में प्रशिक्षण प्राप्त किये हुए होते हैं किन्तु एक सरकारी विभाग में नियुक्त अधिकारी वर्ग के सम्बन्ध में ऐसा नहीं कहा जा सकता, सरकारी निगम के अधिकारीगण को भी काफी मात्रा में सुरक्षा प्राप्त होती है परन्तु उनके कार्य तथा वेतन वृद्धियाँ आदि ऐसे सामान्य नहीं होते जैसे कि सिविल सेवा में होते हैं। निजी उद्यम के समान सरकारी निगम में भी कठिन तथा कुशल श्रम के लिए सामान्य व्यापारिक प्रेरणाएँ प्रदान की जाती हैं। दूसरे, सरकारी निगम में पारिश्रमिक, सेवा की शर्तों तथा स्थापना से सम्बन्धित प्रश्नों के बारे में ऐसा राजकोषीय नियन्त्रण नहीं होता जैसा कि एक विभागीय संगठन में होता है। यद्यपि यह सत्य है कि सेवा सम्बन्धी मामलों में प्रायः मन्त्रियों का हस्तक्षेप होता रहता है किन्तु सिविल सेवकों पर जो आपक राजकोषीय नियन्त्रण लागू होता है उससे यह बिल्कुल भिन्न होता है। इससे राजकोष (treasury) के कार्य-भार में कमी होती है और निगम को अधिक स्वाधीनता प्राप्त होती है।

सरकारी निगम यद्यपि वाणिज्यिक आधार पर काम करता है परन्तु यह आवश्यक नहीं है कि उसका उद्देश्य लाभोपार्जन का ही हो। निगम तब ही अपने कार्यों का प्रबन्ध ऐसी रीति से करता है जिससे हानियाँ न हों, किन्तु लाभ कमाना उसका मुख्य उद्देश्य नहीं होता। काबून सामान्यतः उस सार्वजनिक उद्देश्य का निर्धारण कर देता है जिसका कि प्रत्येक निगम को अनुसरण करना होता है। सरकारी निगम के बोर्ड तथा उसके अधिकारियों (officers) से यह आशा की जाती है वे अपने को सार्वजनिक हितों के रक्षक समझें, प्राइवेट उद्यम के अधिकारियों की तरह नहीं जो कि अपने मालिकों के निवेदों के लिए उपयुक्त प्रतिफल प्राप्त करने के लिए प्रयत्नशील रहते हैं। इस प्रकार, सरकारी निगम के संचालन में लाभोपार्जन के मुकाबले सेवा तथा राष्ट्रीय कल्याण की प्रेरणाएँ अधिक महत्वपूर्ण भाग अदा करती हैं।

**मिश्रित पूँजी वाली कम्पनी (The Joint Stock Company) .**

निगम प्रकृति के संगठन का एक अन्य रूप है मिश्रित पूँजी कम्पनी, जिसे भारत तथा अन्य अल्पविकसित देशों में विशेष रूप से लोकप्रियता प्राप्त हुई है। अनेक स्थितियों में एक सरकारी उद्यम को कम्पनी अधिनियम के अन्तर्गत प्राइवेट लिमिटेड कम्पनी के रूप में पंजीकृत कर लिया जाता है और अधिनियम की धाराओं के अन्तर्गत उसे सरकारी कम्पनी माना जाता है। अधिनियम के अनुसार सरकारी कम्पनी उसे कहा जाता है जिसमें शेयर पूँजी का कम से कम ५१ प्रतिशत भाग सरकार द्वारा अधिष्ट हो। वृद्ध मिश्रित आर्थिक उद्यम ऐसे होते हैं जिसमें सरकारी तथा गैर-सरकारी दोनों के ही हिस्से भागीदार होते हैं किन्तु उसमें शेयर पूँजी का आधे से अधिक भाग सरकार का होता है। ऐसे उद्यमों को भी सरकारी कम्पनियों के रूप में पंजीकृत किया जा सकता है। एक सरकारी कम्पनी में विदेशी गैर-सरकारी हिस्से भी भाग ले सकते हैं।

संगठन का कम्पनी-रूप कुछ दशाओं में उपयुक्त रहता है। जब सरकार किसी प्रचलित गैर-सरकारी उद्यम को अपने हाथों में लेती है तो वह उसके बहुसंख्यक शेयर खरीद कर ऐसा करता है। इस दशा में संगठन के स्वरूप में कोई परिवर्तन नहीं किया जाता और उद्यम को सरकारी कम्पनी के रूप में पंजीकृत कर लिया जाता है। इसी प्रकार, जब सरकार किसी देशी या विदेशी गैर-सरकारी हितों के साथ मिलकर किसी उद्यम को आरम्भ करना चाहती है तो संगठन का कम्पनी-रूप (company form) ही उसके लिए सर्वोत्तम होता है। किन्तु भारत सरकार ने अनेक पूर्णतया सरकारी उद्यम प्राइवेट लिमिटेड कम्पनियों के रूप में चालू किये हैं। इस रीति में इन

से विधान मण्डल द्वारा किया जाता है और जिन कार्यों को सम्पन्न करने के लिए उसका निर्माण किया जाता है उन्हीं के अनुरूप उसकी रचना की जाती है। ऊपर जिन लक्षणों का उल्लेख किया गया है, वह तो निगम की विशेषताओं का एक सामान्य विवेचन है; जबकि तथ्य यह है कि विशिष्ट कार्यों को सम्पन्न करने के लिए विशिष्ट प्रकार के निगमों की रचना की जाती है। तथापि, सरकारी उद्यमों के सम्बन्ध में, सरकारी कार्यों के प्रशासनिक साधन के रूप में निगम का चुनने का एक सामान्य उद्देश्य होता है। यह उद्देश्य है लोचशीलता (flexibility) तथा स्वायत्तता (autonomy)। किन्तु यह स्वायत्तता केवल आन्तरिक प्रबन्ध के मामलों तक ही सीमित रहती है। सरकार को इस सम्बन्ध में व्यापक अधिकार प्राप्त होते हैं कि वह राष्ट्रीय हित के मामलों में मैनेजरी को अनुदेश (instruction) जारी कर सके और आन्तरिक प्रबन्ध की कुछ बातों सहित अन्य मामलों में हस्तक्षेप कर सके। आन्तरिक मामलों में सरकारी हस्तक्षेप कितनी मात्रा में होगा यह कुछ तो विभिन्न मामलों में प्रचलित परिस्थितियों पर निर्भर होता है और कुछ इस बात पर निर्भर होता है कि निगम से सम्बन्धित कानूनों तथा विनियमों (regulations) का सरकार किस प्रकार विश्लेषण करती है। अतः मैनेजर अपने कार्यों का कुशलता से सम्पादन कर सकें, इसके लिए यह आवश्यक है कि सरकारी अधिकारी तथा मन्त्रियों (ministers) अपनी शक्तियों तथा अधिकारों का विवेक एवं समय के साथ प्रयोग करें।

निगम के मामलों में सरकारी नियन्त्रण की मात्रा देश-देश में और एक ही देश में भी निगम-निगम में भिन्न होती है। कुछ देशों में तो यह नियन्त्रण इस प्रकार होता है कि सम्बन्धित उद्योग के लिए जिम्मेदार मन्त्री को कानून द्वारा कुछ शक्तियाँ प्रदान कर दी जाती हैं। मन्त्री सामान्यतया निगम के लिए एक प्रबन्ध-मण्डल (governing board) अथवा प्रबन्ध-संस्था की नियुक्ति कर देता है। यह मण्डल अपने पूँजी-निवेश के कार्यक्रमों की रूप रेखा बनाने में तथा अनु-संधान व प्रशिक्षण की योजनाओं का निर्माण करने में मन्त्री से प्रायः विचार-विमर्श करता है। अधिकांश मामलों में, निगम को उस पूँजी के सम्बन्ध में, जो कि वह बाहर से प्राप्त करना चाहता है, मन्त्री की अनुमति लेने की आवश्यकता होती है। मन्त्री निगम की वार्षिक रिपोर्ट तथा उसका हिसाब-किताब प्राप्त करता है और उसे संसद के समक्ष रखता है। वह निगम के मण्डल को सामान्य प्रकृति के निर्देश दे सकता है। वह नियम से उसके कार्यों से सम्बन्धित मामलों की कोई भी ऐसी सूचना माँग सकता है जिसे कि वह नियम की सामान्य नीति पर अपना नियन्त्रण लागू करने के लिए आवश्यक समझे।

सरकारी निगम स्वयं को बिना किसी प्रकार राजनीति से सम्बद्ध किये ही वाणिज्यिक उद्यम का कार्य सम्पन्न करती है। सरकार केवल सामान्य नीति का निर्धारण करती है और आमतौर पर आन्तरिक मामलों में कोई हस्तक्षेप नहीं करती। मन्त्री को यह शक्ति प्राप्त होती है कि वह अनेक मामलों के सम्बन्ध में मैनेजरी को हिदायत दे। इन मामलों में कभी-कभी दिन प्रतिदिन के प्रबन्ध से सम्बन्धित मामलों भी होते हैं। परन्तु जब मन्त्री सरकारी निगम के वास्तविक उद्देश्य को मान्यता प्रदान करते हैं तो दिन प्रतिदिन के मामलों में सरकार का हस्तक्षेप कम होता है। उस स्थिति में, निगम राजनीतिक बातों से दूर रहकर एक सच्ची व्यावसायिक संस्था के रूप में कार्य कर सकता है। एक सरकारी उद्यम उत्तम हो वाणिज्यिक उद्यम होता है जिनका कि अन्य कोई। किन्तु सरकारी विभाग के रूप में उसका प्रबन्ध करना कार्य-सम्पादन का सर्वोत्तम तरीका नहीं है। यह माल का उत्पादन करता है तथा उसे बेचता है अतः यह आवश्यक है कि बाजारों से उसका सम्पर्क बना रहे। यह उस कार्य को कुशलतापूर्वक केवल तभी सम्पन्न कर सकता है जबकि उसका प्रबन्ध पूर्णतः व्यावसायिक आधार पर ही किया जाए।

बचत होती है अथवा घाटा, और अनेक स्थितियों में इनमें से एक न्यायोचित नहीं होता। इसके अतिरिक्त उद्यम के कुछ क्षेत्रों में, एक और इकाई को उत्पन्न करने की अतिरिक्त लागत या तो नगण्य (negligible) होती है या शून्य (zero)। उदाहरण के लिए, परिवहन (transport) की स्थिति में, एक और यात्री को ले जाने की सीमान्त लागत शून्य होती है। ऐसे उद्यमों में जहाँ कि उपयुक्त क्षमता शेष होती है, वस्तु अथवा सेवा की अतिरिक्त इकाई का उत्पादन व्यवहारतः नहीं के बराबर होता है। जब निश्चित लागतें (fixed costs) कुल लागतों का एक बड़ा भाग होती हैं, तो सीमान्त लागत बहुत कम होती है और उस स्थिति में उसे मूल्य-निर्धारण का आधार नहीं बनाया जा सकता।

चूँकि सीमान्त लागत मूल्य-निर्धारण की एक उपयुक्त कसौटी नहीं बन सकती, अतः इस उद्देश्य के लिए किसी अन्य आधार का उपयोग करना होगा। लागू होने वाला सिद्धान्त ऐसा होना चाहिए जो कीमतों को इस प्रकार निश्चित करे कि जिससे कुल लागत कुल आय के बराबर हो जाए और उद्यम को न लाभ हो न हानि। दो कारणों के आधार पर ऐसा करना न्यायोचित है। सर्वप्रथम तो, केवल लागतों की ही पूर्ति करके, सरकारी उद्यम अपनी मूल्य-नीतियों के स्फीतिकारी (inflationary) तथा अवस्फीतिकारी (deflationary) प्रभावों से बच सकते हैं। उद्यम अपने द्वारा प्रयोग किये गये उत्पादन के उपादानों को भुगतान करके तो द्रव्य का चलन (circulation) में रखता है और अपनी उत्पादित वस्तुओं का मूल्य वसूल करके द्रव्य को चलन से बाहर करता है। इसमें होने वाली किसी भी कमी अथवा घाटे का प्रभाव स्फीतिकारी होता है बशर्ते कि आर्थिक व्यवस्था के किसी अन्य भाग में कुछ बचत करके उनकी पूर्ति न कर ली जाए। इसी प्रकार, बेसी (surplus) का प्रभाव अवस्फीतिकारी होता है। तथापि, यह हो सकता है कि एक निगम का लाभ अन्य निगम की हानि से सन्तुलित हो जाए, परन्तु ऐसा उपयोग कभी ही होता है। दूसरे, केवल लागतों की पूर्ति करके, न उससे अधिक न कम सरकारी उद्यम अत्यधिक अथवा न्यून-विस्तार (over or under-expansion) की सम्भावना को भी समाप्त कर देने हैं। यदि वस्तु की कीमतें अधिक नीची निश्चित की जाती हैं तो उसके उत्पादन का अत्यधिक विस्तार हो जाता है, और यदि कीमत अधिक ऊँची रखी जाती है तो उसका उत्पादन अनुचित रूप से सीमित हो जाता है। यह तर्क उन वस्तुओं के सम्बन्ध में विशेष रूप से लागू होता है जिनकी माँग की मूल्य-सापेक्षता (price-elasticity of demand) ऊँची होती है।

ऐसा ही सिद्धान्त उन विभिन्न वस्तुओं की कीमता को निश्चित करने के लिए लागू किया जा सकता है जबकि विभिन्न उद्यम द्वारा एक से अधिक वस्तु या सेवा का उत्पादन किया जाता है। इस नियम को समानता एवं माधनों के समुचित बँटवारे के आधार पर न्यायोचित ठहराया जाता है। इस सिद्धान्त को लागू करने में कठिनाई तब उत्पन्न होती है जबकि विभिन्न उत्पादित पदार्थों की एक समान ऊपरी लागतें (overhead costs) होती हैं। ऐसे मामलों में ऊपरी लागतों का विभिन्न पदार्थों में समुचित रूप से वितरण करना होता है। जब विभिन्न पदार्थ प्रतियोगी हैं तब तो निश्चित रूप से उनकी सीमान्त लागतों के अनुरूप होती हैं। इस स्थिति में ऊपरी लागतों का उपयुक्त बँटवारा यही हो सकता है कि सीमान्त लागत में इतना व्यय और जोड़ा जाए जिससे एक स्थिति में ऊपरी लागतों की पूर्ति हो जाए और जो ठीक उतने ही व्यय के बराबर हो जितना कि अन्य प्रतियोगी स्थिति (competing case) में जोड़ा गया हो। जब सेवा के विभिन्न भाग प्रतियोगी नहीं होते, तो उस स्थिति में यह भी जरूरी नहीं होता कि विभिन्न कीमतें भिन्न-भिन्न लागतों की सीमान्त पर पूर्णतया वचार्थ रूप में प्रभावित करें और तब ऊपरी लागतों का बँटवारा 'पातायात जितना बहन करेगा' के सिद्धान्त के अनुसार किया जा सकता है।



उद्यमों का संचालन विशुद्ध वाणिज्यिक उद्यमों के रूप में करना सम्भव हो जाता है और उसमें संसद का कोई अनुचित हस्तक्षेप नहीं होता।

इस रूप (form) के बावजूद, सरकारी कम्पनियाँ सरकार तथा संसद के प्रति अपने सार्वजनिक उत्तरदायित्वों से मुक्त नहीं हो सकती। कम्पनी अधिनियम के अन्तर्गत सरकार के लिए यह आवश्यक होता है कि वह संसद (parliament) के दोनों सदनों के समक्ष प्रत्येक सरकारी कम्पनी के कार्यों से सम्बन्धित रिपोर्ट रखे और उसके हाथ ही ऑडिट रिपोर्ट की एक प्रति तथा उस पर भारत के नियन्त्रक व महालेखा-परीक्षक (Comptroller and Auditor General of India) की टिप्पणी भी प्रस्तुत करे। नियन्त्रक व महालेखा परीक्षक को यह अधिकार प्राप्त है कि वह एक सरकारी कम्पनी के खातों के लेखा-परीक्षण (audit) के तरीके के बारे में निर्देश जारी करे और स्वयं नियुक्त व्यक्तियों द्वारा उसका अनुपूरक लेखा-परीक्षण भी करा सके। इसके अतिरिक्त, लेखा-परीक्षण की रिपोर्ट नियन्त्रक व महालेखा परीक्षक को भेजनी होती है।

इस प्रकार, कम्पनी में सरकार सबसे बड़ी शेयरधारिणी होती है और एक सरकारी कम्पनी में निदेशकों (directors) की नियुक्ति सरकार द्वारा ही की जाती है। निदेशकों से यह आशा की जाती है कि वे जनता के हितों के अनुसार ही कम्पनी के कार्यों का प्रबन्ध करेंगे। यद्यपि यह सत्य है कि इस स्थिति में गैर-सरकारी कम्पनी के समान शेयरधारियों द्वारा चुनाव नहीं किया जाता, परन्तु यह कहना भी गलत है कि सरकार के निर्णय किसी एक ही व्यक्ति द्वारा किये जाते हैं। वस्तुतः वे निर्णय उन सभी लोगों के होते हैं जिनसे मिलकर सरकार का निर्माण होता है। यही नहीं, ये निर्णय शेयरधारियों के बैठक संगठन के मुकाबले अधिक परिपक्व तथा ठोस होते हैं।

यदि समुचित स्वायत्तता प्रदान की जाए तो सरकारी कम्पनी उसी तरह कार्य कर सकती है जैसे कि कोई भी वाणिज्यिक उद्यम करता है। स्वायत्तता से उद्यम स्वभावित हितों के अनुसार कार्य करता है और साथ ही साथ इससे उसकी प्रशासनिक स्वाधीनता तथा प्रबन्ध सम्बन्धी उत्तरदायित्व बना रहता है। ऊपर संसदीय नियन्त्रण तथा लेखा-परीक्षण (audit) के सम्बन्ध में नियन्त्रक व महालेखा परीक्षक की दक्षियाँ कम्पनी को बहुत अधिक स्वतन्त्र होने से रोकती हैं।

सरकारी निगम के मुकाबले समूहों के कम्पनी रूप में अधिक लोचनीयता पाई जाती है। परन्तु भारत में समूहों के इन दोनों ही रूपों के बीच चुनाव का सामान्य सिद्धान्त यह रहा है कि मिश्रित पूँजी कम्पनी को तो वहाँ उपयुक्त माना जाता है जहाँ कार्य की प्रकृति ठोस रूप में वाणिज्यिक होती है और सरकारी निगम को वहाँ महत्वपूर्ण समझा जाता है जहाँ कि उद्यम ऐसे कार्य सम्पन्न करता है जिन्हें कि सरकार के कार्यों का ही विस्तार माना जा सकता है, उदाहरण के लिए, सिंचाई जल विद्युत् शक्ति, नदी घाटी योजनाएँ आदि।

**सरकारी उद्यमों की मूल्य-नीति (The Price Policy of Public Enterprises) :**

सिद्धान्त रूप में, सरकारी उद्यमों को अपनी कीमते सीमान्त उत्पादन-लागत के आधार पर निश्चित करनी चाहिए। इस विधि से साधनों के अनुकूलतम उपयोग का आश्वासन मिलता है। सीमान्त लागत के सिद्धान्त (marginal cost principle) को लागू करके मूल्य-व्यवस्था (price mechanism) का उपयोग किया जाता है जिससे साधनों का अधिक वितरण करना सम्भव होता है। परन्तु व्यवहार में, सीमान्त लागत का सिद्धान्त कठिनाईयें उत्पन्न करता है। सीमान्त लागत का निर्धारण प्रायः अनिश्चित तथा मनमाना होता है। जब किसी उद्योग को घटती या बढ़ती लागतों के बीच से गुजरना होता है तो उस स्थिति में सीमान्त लागतें औसत लागत से अधिक कम होती हैं, और यदि कीमत सीमान्त लागत के बराबर होती है तो उद्यम को या तो

उपायों में से कौन-सा उपाय अपनाया जाए, यह एक विवाद का विषय है और इस मामले पर विचारकों के अलग-अलग विचार हैं।

सरकारी उद्यमों के लिए लाभों की नीति की मुख्यतः इस आधार पर न्यायोचित ठहराया जाता है कि लाभों से राजकोष को भावन प्राप्त होते हैं। अल्पविकसित देशों में, विशेष रूप से वहाँ जहाँ कि सरकारी क्षेत्र के विस्तार को आर्थिक विकास की प्रक्रिया का एक अंग माना जाता है, चूँकि निजी क्षेत्र के विस्तार को मात्रा कम हो जाती है अतः कराधान से प्राप्त होने वाली सरकारी आय भी कम हो जाती है। सरकारी क्षेत्र के उद्योग यदि निजी अथवा गैर-सरकारी क्षेत्र में होते तो अवश्य लाभोपाजन करते और उन लाभों का कुछ भाग करों के रूप में सरकार के पास आता। कभी-कभी, उद्योगों का राष्ट्रीयकरण इसलिए किया जाता है कि जिससे उनके विभाग लाभों को निजी व्यक्तियों के पास जाने में रोक कर सरकारी खजाने की ओर की मोटा जा सके। इसके अनिर्दिष्ट जब आर्थिक विकास के लिए विभाग साधनों की आवश्यकता होती है तो सामान्य साधन इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए अपर्याप्त सिद्ध होते हैं। मामू-हित वचते, वर्तमान समय में, व्यवसाय के विस्तार में महत्वपूर्ण योगदान करती हैं, अतः सरकारी क्षेत्र के उद्यमों की भी ऐसी ही नीति का अनुसरण करना चाहिए। उद्यमों में होने वाले लाभों का उपयोग या तो उन्हीं उद्योगों में पुनर्निवेश के लिए किया जा सकता है अथवा कहीं अन्यत्र विकास के लिए।

फिर, सरकारी उद्यमों का एक सामाजिक कार्य यह होता है कि वे श्रमिकों के लिए कल्याणकारी सेवाओं की व्यवस्था करें। श्रमिकों को निर्वाह निधि, बेरोजगारी सहायता, वृद्धावस्था पेन्शन तथा कामिक सुरक्षा योजनाओं की अन्य सुविधाएँ प्रदान किए जाने के अतिरिक्त, एक सरकारी उद्यम से यह भी आशा की जाती है कि वे देशी-श्रम (surplus labour) बनाये रखें। अतः शून्य-नीति इस प्रकार की बनानी होती है जिससे कि उद्यम का उक्त उद्देश्य के लिए पर्याप्त मात्रा में धन प्राप्त हो सके। ऐसा करने से उद्यम इस योग्य नहीं बनता कि वह सामान्य अर्थ में देशी प्राप्त कर सके, बल्कि इससे उसे एक महत्वपूर्ण सामाजिक कार्य के लिए सामन प्राप्त हो जाते हैं।

(२) प्रबन्धकीय कुशलता में वृद्धि (promotes managerial efficiency)—लाभों की नीति के पक्ष में एक अन्य तर्क यह दिया जाता है कि देशी (surplus) प्राप्त करने के लक्ष्य से प्रबन्ध सम्बन्धी क्षमता में वृद्धि होती है। प्रबन्धकों को यह अवसर मिलता है कि वे अनुकूलतम उत्पादन और निम्न लागतों के रूप में अपनी मफलताओं का प्रदर्शन कर सकें। जब लाभों को अधिकतम करने की नीति अपनाई जाती है तो लागतों को न्यूनतम करने के अधिकतम प्रयत्न किये जाते हैं। इसमें कोई संदेह नहीं है कि एकाधिकारी स्थिति में होने के कारण सरकारी उद्यम काफी उच्च स्तर पर कीमतों का निर्धारण करके इस दिशा में काफी महत्वपूर्ण सफलता प्राप्त कर सकता है परन्तु जब लाभ ही मुख्य उद्देश्य बन जाता है, तब तो सम्पूर्ण दृष्टिकोण ही भिन्न हो जाता है और प्रबन्धकों पर इस बात का मनोवैज्ञानिक दबाव पड़ता है कि वे लागत सम्बन्धी क्षमता को अधिकतम करने के लिए कार्य करें। ऐसी परिस्थितियों में लाभ उद्यम के आर्थिक संचालन का सूचक होता है और लाभों का न होना साधनों के अप्रव्यक्त उपयोग का चिन्ह होता है।

विपक्ष में प्रस्तुत किये जाने वाले तर्कः

(१) लाभ मूल्य नीति के एकमात्र लक्ष्य नहीं बन सकते (profits can not be sole intension of price policy)—लाभों की नीति के विरुद्ध जो तर्क दिये जाते हैं उनमें सबसे महत्वपूर्ण यह है कि लाभ वहाँ पर मूल्य-नीति एकमात्र लक्ष्य नहीं बन सकते जहाँ कि वे देखभाल

‘जितना यातायात वहन करेगा’ (what the traffic will bear) का सिद्धान्त सरकारी उद्यमों द्वारा भेदभूलक एकाधिकार के आचार पर प्रायः भिन्न-भिन्न कीमतों निश्चित करने में लागू किया जाता है। प्रायः यह आवश्यक हो जाता है, विशेष रूप से जनोपयोगी सेवाओं के मामले में कीमतें उतनी निश्चित की जाएँ जितनी कि ग्राहकों के विभिन्न वर्ग बदा कर सकते हों। रेलवे तथा बिजली उद्यम के मामले में, दरें यह देखते हुए निर्धारित की जाती हैं कि विभिन्न व्यक्तियों ने कितने मूल्य की सेवाओं का उपयोग किया गया है। दरें निर्धारित करते समय बिजली के घरेलू तथा औद्योगिक उपयोगों के बीच, सेवाओं के अधिकता तथा कमी के समय में और व्यस्त काल तथा मन्दे काल में अवश्य भेदभाव किया जाता है। ये सब बातें दो कारणों के आधार पर और न्यायोचित मानी जाती हैं, एक तो समता के आधार पर और दूसरे साधनों के अधिकतम उपयोग के आधार पर। वसूल किये जाने वाले मूल्य का आधार होता है ‘जो भी यातायात वहन करेगा’। ‘जो वहन नहीं करेगा’ को आधार नहीं बनाया जाता। फिर, कुछ ग्राहकों को कम मूल्य पर सेवा प्रदान करके उद्यम अपने सयन्त्र (plant) तथा अपनी धनता का अधिक विस्तृत उपयोग सम्भव बनाता है और इस प्रकार ऊपरी नागनों का अधिक व्यापक वितरण करता है। कीमतों में भेदभाव अपनाने का मतलब अनिवार्यतः यह नहीं होता कि ‘न लाभ न हानि’ के सामान्य सिद्धान्त को छोड़ दिया गया है। ग्राहकों के विभिन्न वर्गों के लिए उनको उपलब्ध होने वाली सेवाओं के आधार पर दरें निश्चित की जा सकती हैं किन्तु कुल आय फिर भी इतनी हो सकती है जो कुल लागत की पूर्ति करे।

किन्तु स्मरणीय बात यह है कि ‘न लाभ न हानि’ सिद्धान्त को सभी रिश्तियों में सदा ही दृढ़ता से लागू नहीं किया जा सकता। राष्ट्रीय हितों से सम्बन्धित बातें प्रायः बीच में आ जाती हैं और सरकारी उद्यमों के लिए यह जरूरी बना देती हैं कि वे या तो लाभ के आधार अपना संचालन करें अथवा हानि के आधार पर। प्रायः उद्यमों में इसलिए वैशियाँ उत्पन्न करनी होती हैं जिससे कि उद्यमों को विस्तार के लिए साधन प्राप्त हो जाएँ। उधर अन्य मामलों में; ग्राहकों को इसलिये आर्थिक सहायता अथवा उपादान दिया जाता है जिससे कि कुछ उद्योगों के विस्तार को प्रोत्साहन मिले। उदाहरण के लिए, इस्पात भारी उद्योगों को कम लागत पर इसलिये बेचा जा सकता है कि औद्योगिक विस्तार को प्रोत्साहन मिले। इसी प्रकार हाथ करणों (handlooms) को सूत इसलिए सस्ती दरों पर दिया जा सकता है जिससे कि उस उद्योग को बढ़ने में सहायता मिले।

### लाभों की नीति क्या हो? एक महत्वपूर्ण समस्या (Policy of Profits)

पक्ष में दिये जाने वाले तर्क

(१) राजकोषों के लिए साधन (resources for the public exchequer)—सरकारी उद्यम अधिप्राप्त: चूँकि एकाधिकारी उद्यम होते हैं अतः वे इस स्थिति में होते हैं कि अपने कीमतों में विभिन्नता रखें और इस प्रकार यदि चाहे तो लाभ कमा सकें। वे लाभ प्राप्त करें या ‘न लाभ न हानि’ के सिद्धान्त के आधार पर काम करें अथवा सरकारी सहायता के बल पर अपना संचालन जारी रखें—इसके निर्णय ने बड़े गम्भीर विवाद को जन्म दिया है। निजी उद्यमों की तरह सरकारी उद्यमों का लक्ष्य भी यही होना चाहिए कि वे कार्य-कुशलता के न्यूनतम स्तर प्राप्त करें और यथा सम्भव अपनी कार्य-कुशलता बढ़ाने का प्रयत्न करें। लागत की समता की किसी भी दृष्टि से होने वाले लाभों को या तो निम्न कीमत के रूप में उपभोक्ता को दिया जा सकता है अथवा अपने लाभों में वृद्धि करके वह स्वयं उद्यम द्वारा अपने पास ही रखा जा सकता है। इन दोनों

को यदि प्राप्त करना है तो वस्तु कराधान का उद्देश्य यह होता चाहिए कि गैर-अनिवार्य वस्तुओं (non necessities) तथा विलासिता की वस्तुओं के उत्पादन तथा उपभोग पर कुछ रोक लगाई जाए। इसके अतिरिक्त वस्तु कराधान के द्वारा यह भी प्रयत्न किया जाता है कि अनिवार्य वस्तुओं के बढ़े हुए उत्पादन के कुछ भाग को धार्मिक क्षेत्र से औद्योगिक तथा शहरी क्षेत्र की ओर को स्थानान्तरित कर दिया जाए। और यह कार्य केवल सामूहिक उपभोग की अनिवार्य वस्तुओं पर कर लगाकर पूरा नहीं किया जा सकता, क्योंकि उदाहरण के लिए, यदि वृषि पदार्थों पर कर लगाये जाएँ तो इससे किसानों को इस बात के लिए, बाध्य नहीं किया जा सकता कि उन पदार्थों की पैदावार को अपने से पृथक् करे। इसके विपरीत, इस लक्ष्य की पूर्ति तब हो सकती है जबकि कराधान से किसानों द्वारा उपयोग किये जाने वाले गैर-कृषि पदार्थों की कीमतों में वृद्धि कर दी जाए। इस स्थिति में चूँकि किसानों को गैर-कृषि पदार्थों की एक निश्चित मात्रा के लिए कृषि पदार्थों की अपेक्षातः एक बड़ी मात्रा देनी पड़ेगी, अतः वह अनिवार्य वस्तुओं के उत्पादन में वृद्धि करेगा और इस विनिमय के द्वारा फिर ये वस्तुएँ शहरी क्षेत्रों की ओर को स्थानान्तरित भी हो आयेंगी। यदि यह विश्लेषण (analysis) सही है तब तो निष्कर्ष यही निकलता है कि अनिवार्य वस्तुओं पर कर लगाने का कोई आवश्यकता नहीं है।

### परोक्ष कराधान के प्रभाव (Effects of Indirect Taxation)

परोक्ष करों के द्वारा व्यवहार में साधनों के तथा क्रय-शक्ति के जो अन्तरण (diversions) किये जाते हैं उस दृष्टि से भी उनका महत्व है। इस बात की महत्ता इसलिये है क्योंकि परोक्ष करों का मुख्य लक्ष्य है सरकारी विनियोग के लिए साधन प्राप्त करना, विनियोग की दर में वृद्धि करना और अन्ततः वृद्धिशील बचतों के अनुपात को ऊँचा करना। अतः सर्वप्रथम तो वस्तु कर (commodity taxes) गैर-सरकारी क्षेत्र से सरकारी क्षेत्र की ओर को साधनों का अन्तरण करने में सहायता करते हैं।<sup>12</sup> ऐसा स्थानान्तरण दो चरणों (stages) से होकर गुजरता है—राज्य द्वारा कराधान के माध्यम से क्रय शक्ति (purchasing power) का अर्जन (acquisition) और राज्य द्वारा उत्पादन के उपादानों (factors of production) की खरीद। यहाँ इस बात पर जोर देना भी आवश्यक है कि राज्य को अपने पास के साधनों का अन्तरण इस प्रकार करना चाहिए कि उसके मुद्रा स्फीति (inflation) जैसे अवाञ्छनीय प्रभाव उत्पन्न न हो। वस्तु कराधान द्वारा एक दूसरे प्रकार का अन्तरण भी सम्भावित है और वह है गैर-सरकारी क्षेत्र के अन्तर्गत ही उपभोग वस्तुओं के उद्योगों से विनियोग वस्तुओं के उद्योगों की ओर को साधनों का अन्तरण। साधनों का ऐसा अन्तरण भेद मूलक कराधान (differential taxation) के द्वारा प्राप्त किया जाता है। विलासिता की वस्तुओं तथा गैर-अनिवार्य वस्तुओं पर कर लगाकर और पूँजीगत पदार्थों (capital goods) को कर-मुक्त करके ऐसा अन्तरण (diversion) किया जा सकता है। परोक्ष कराधान एक तीसरे प्रकार के अन्तरण में भी सहायता करता है और वह है आयात पदार्थों की ओर से देश में ही उत्पन्न पदार्थों की ओर माँग का अन्तरण। ऐसा अन्तरण आयात करों की व्यवस्था द्वारा साया जाता है जिनके द्वारा कि विदेशी वस्तुओं की माँग कम हो जाती है और देश में ही उत्पन्न वस्तुओं की माँग बढ़ जाती है। इन तीनों ही प्रकार के अन्तरण का उद्देश्य आर्थिक विकास को तेज करना है।

परोक्ष करों के दूसरे प्रकार के प्रभाव को मूल्य-प्रभाव (price effect) की सहायता दी जा सकती है। यदि किसी वस्तु पर कर लगाया जायेगा तो यह स्वाभाविक है कि उसकी कीमत में वृद्धि होगी और उसके परिणामस्वरूप उसकी माँग में कुछ कमी हो जायेगी। इस स्थिति में, उत्पादन के साधन, कर लगी वस्तु की ओर से अन्य वस्तुओं की ओर स्थानान्तरित हो जायेंगे।

21. किन्हीं विशिष्ट वस्तु करों के ठीक-ठीक अन्तरणात्मक प्रभाव (diversion effects) माँग और सम्भरण के सापेक्षिक लचीलेपन पर निर्भर होते हैं।

पर आधारित होते हैं। सरकारी उद्यम अधिवाँश मामलों में एकाधिकारी संगठन होते हैं अतः वे इस स्थिति में होते हैं कि कीमतों में भेदभाव या अन्तर रख सकें। किन्तु भेदभाव (discrimination) में भेदमूलक काराधान का तत्त्व पाया जाता है जिसे कि प्रायः अलोकप्रिय माना जाता है। फिर, लाभ प्राप्ति के लिए बरते जाने वाले भेदभाव का सरकार की आर्थिक नीति से टकराव हो सकता है। वे बातें जिन पर आधारित भेदभाव उद्यम के लिए सर्वाधिक लाभकारी हो, सम्भवतः उन तत्वों के अनुपलब्ध न हो जिन्हें सामाजिक कारणों से वाञ्छनीय समझती है। यह हो सकता है कि उद्यम बड़े ग्राहकों तथा अधिक विकसित क्षेत्रों का पक्ष लेने को लाभप्रद समझे, किन्तु उधर सरकारी नीति छोटे ग्राहकों तथा अल्पविकसित क्षेत्रों का पक्ष लेने को हो सकती है। इस स्थिति में लाभों की नीति सफल नहीं हो सकती।

(२) संभरण को सीमित करना (*limitation of supply*)—लाभों के विपक्ष एक अन्य तर्क यह है कि उनमें धन के संभरण को सीमित की बात निहित होती है। किन्तु बड़े हुए प्रतिफल वाले उद्योगों में विशेष रूप से उत्पादन को सीमित करना अवाञ्छनीय होता है। इसके अतिरिक्त, जब उद्योग अन्य किन्हीं उद्योगों का आधार होता है तब भी यह बीज हानिकारक होती है, उदाहरण के लिये, रासायनिक खाद, मशीनरी तथा परिवहन आदि की स्थिति में। ऐसे उद्योगों में यदि ऊँची कीमतें तथा लाभों की नीति अपनाई जाती है तो अन्य उद्योगों के विकास पर निश्चित ही उसका प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है। मूल उद्योगों द्वारा जो वेवियाँ प्राप्त की जाती हैं, वे निर्भर उद्योगों की लागत पर होती हैं। ऐसी नीति से आर्थिक विकास निश्चित रूप से पिछड़ जाता है।

(३) अधिक मजदूरों की माँग होने को दशा में लाभों की समाप्ति (*profits disappear when there is a demand for higher wages*)—जब किसी सरकारी उद्यम में होने वाले लाभों के कारण अधिक मजदूरियों की माँग उत्पन्न हो जाती है तो उसके अपिकाश लाभों का महत्व समाप्त हो जाता है। अधिक मजदूरियों की माँग केवल तभी न्यायोचित कही जा सकती है जब कि लाभ श्रम की बढ़ी हुई उत्पादित के कारण प्राप्त हुए हो। अतः श्रमिकों के दावों को स्वीकार करने से पूर्व इसका स्पष्ट प्रमाण प्राप्त होना चाहिये। फिर यदि लाभों का उपयोग अन्य कार्यों में भी किया जाना है तो ऐसे दावों को स्वीकार करने की कुछ सीमाएँ होती चाहिये।

(४) उपभोक्ताओं को शोषण से बचाने की दशा में लाभ न्यायोचित नहीं—कुछ उद्यम सरकारी क्षेत्र में इसलिये लाये जाते हैं ताकि उपभोक्ताओं को प्राइवेट एकाधिकारी के शोषण से बचाया जा सके। ऐसे उद्योगों में अधिक मात्रा में लाभ प्राप्त करना न्यायोचित नहीं होता, किन्तु उसका अर्थ तो केवल यही होगा कि गैर-सरकारी शोषण का स्थान सरकारी शोषण में ले लिया है। इसमें कोई सन्देह नहीं है कि प्राइवेट उद्योगपतियों तथा सरकारी उद्यमों द्वारा कमाये जाने वाले बड़े लाभों के बीच अन्तर है। पहले प्रकार के लाभ जहाँ प्राइवेट उत्पादकों को धनी बनाते हैं और आय व धन की असमानताओं को बढ़ाते हैं, वहाँ दूसरे प्रकार के लाभ सरकारी खजाने को उपलब्ध साधनों में वृद्धि करते हैं और सम्पूर्ण समाज की भलाई के लिये काम में लाये जाते हैं। परन्तु जब उद्देश्य यह होता है कि उपभोक्ताओं को कुछ विशिष्ट वर्गों की सहायता की जानी है, तो नीची कीमत तथा कम लाभ की नीति ही सर्वोपयुक्त रहती है। भारत के कुछ नगरों में राष्ट्रीय-करणकृत दुग्ध योजनाएँ ऐसे उद्यमों के सुन्दर उदाहरण हैं।

(५) कम लाभकारी उद्यम की दशा में लाभ नीति न्यायोचित नहीं—कुछ उद्यमों में सरकारी प्रवेश इसलिये आवश्यक होता है क्योंकि कम लाभों के कारण उनका गैर-सरकारी संवा-लन सम्भव नहीं होता है। ऐसे मामलों में लाभों की नीति सफल नहीं हो सकती। अनेक उद्योगों में लाभों की प्राप्ति केवल दीर्घकाल में ही सम्भव होती है और जहाँ भी ऐसा होता है वहाँ प्रबन्धकों

को इस बात का प्रयत्न करने की कोई आवश्यकता नहीं होती कि वे कार्यक्षमता बढ़ाएँ और उद्यमों से यथासम्भव दीर्घ लाभ प्राप्त करें।

निष्कर्ष (conclusion) :

अतः इन सभी तर्कों का निचोड़ इस निष्कर्ष के रूप में व्यक्त किया जा सकता है कि सभी सरकारी उद्यमों के सम्बन्ध में कोई एक नीति नहीं अपनाई जा सकती। कुछ उद्योग ऐसे भी होते हैं जिनको आर्थिक सहायता प्राप्त करके चलाना ही सर्वाधिक वाञ्छनीय होता है। कुछ उद्योग ऐसे होते हैं जिनका राष्ट्रीयकरण मुख्यतः उपभोक्तृओं को संरक्षण प्रदान करने के लिये ही किया जाता है। ऐसे मामलों में लाभ तो सरकार संचालन का सबसे कम महत्वपूर्ण उद्देश्य होता है। अन्य उद्योग ऐसे भी होते हैं जिनमें 'न लाभ न हानि' अथवा कम लाभों की नीति सबसे अधिक उपयुक्त रहती है। कुछ उद्योग ऐसे होते हैं जो अन्य उद्योगों का आधार बने होते हैं। ऐसे मामलों में उनका सरकारी संचालन देश के चतुर्मुखी आर्थिक विकास में केवल सभी सहायक हो सकता है जबकि उनकी कीमतें बिना ऊँचे लाभों का ध्यान किये ही निर्दिष्ट की जाएँ। सरकारी उद्योगों का एक तीसरा वर्ग ऐसा भी है जिसमें ऊँचे लाभों को उन मूल्य-नीतियों का मुख्य लक्ष्य बिना किसी कठिनाई से बनाया जा सकता है। कुछ उद्योग सरकारी क्षेत्र में मुख्यतः इसलिये स्थापित होते हैं ताकि ऊँचे लाभों को गैर-सरकारी उद्यमकर्त्ताओं से सरकारी कोष की ओर को मोड़ा जा सके। ऐसे मामलों में ऊँचे लाभों की नीति बिल्कुल न्यायोचित होती है। अतः इस आधार पर सभी सरकारी उद्यमों को तीन वर्गों में विभाजित किया जा सकता है। इस स्थिति में सबसे अधिक महत्वपूर्ण प्रशासनिक समस्या इस बात का निश्चय करने में होती है कि कौन से उद्योग को किस वर्ग में रखा जाय। ऐसे निर्णयों के लिए बड़ी सतर्कता और सम्भीर सोच विचार की आवश्यकता होती है और यह आवश्यक होता है कि ऐसे निर्णयों में परिस्थितियों के अनुसार समय-समय पर संशोधन किया जाता रहे।

### सरकारी उद्यमों में श्रम सम्बन्ध (Labour Relations in Public Enterprises)

सरकारी उद्यमों में, श्रम-सम्बन्धों का भी एक विशिष्ट रूप होता है। सरकारी उद्यमों पर ऐसे श्रम-नीतियों को अपनाने का एक विशेष दायित्व होता है जो कि एक योग्य एवं सन्तुष्ट श्रम-शक्ति उपयुक्त कीमत पर प्राप्त करने तथा उसको बनाये रखने में सहायक हो। इसके लिए यह आवश्यक होता है कि मजदूरी की एक उपयुक्त एवं प्रेरणादायक नीति अपनाई जाय, श्रमिकों का बड़ी सावधानी से चुनाव किया जाय, सभी स्तरों पर श्रमिकों की कुसन्तुष्टता बढ़ाने के लिए प्रशिक्षण की सुविधाएँ प्रदान की जाएँ और श्रमिकों को इस सम्बन्ध में सन्निध प्रोत्साहन दिया जाय ताकि वे स्वयं अपनी कार्य की दशाओं के सम्बन्ध में तथा उद्यम के संचालन के सम्बन्ध में सुभाष दें। इस प्रकार, यह जरूरी होता है कि श्रमिकों की कार्य की दशाएँ सन्तोषजनक हो और उन्में उद्यम के साथ लगाव की भावना हो।

सरकारी उद्यमों को मजदूरी की प्रेरणाओं की ऐसी व्यवस्थाएँ करनी होती हैं जो श्रम की उत्पादितता बढ़ाने में, लागत घटाने में और कार्य-क्षमता का विकास करने में महत्वपूर्ण भाग अदा करती हैं। वे व्यवस्थाएँ (systems) जिनका लक्ष्य उक्त उद्देश्यों की पूर्ति करना होता है, उद्यमों की विशिष्ट परिस्थितियों के कारण भिन्न-भिन्न होती हैं और इन व्यवस्थाओं का निर्माण उद्योगों की आवश्यकताओं को देख कर ही किया जाता है। इन सब बातों को एक वाक्य में इस प्रकार कहा जा सकता है कि पद्धति ऐसी होनी चाहिए जो श्रमिकों तथा उद्योगों, दोनों के ही पारस्परिक लाभों पर आधारित हो। सरकारी उद्यमों की कार्य-क्षमता अन्ततः बहुत हद तक इस बात

पर निर्भर होती है कि राष्ट्रीयकरण किये हुये उद्योग अपने कर्मचारियों को अच्छी प्रकार तथा हृदय से काम करने के लिए कहाँ तक प्रेरित कर सकते हैं। सरकारी उद्यमों से यह आशा की जाती है कि वे ऐसी नीतियाँ अपनायें जिनके द्वारा कि वे अपने अन्य कार्यों को पूरा करने के साथ ही साथ अपने कर्मचारियों की सुरक्षा, उनके स्वास्थ्य तथा कल्याण में भी वृद्धि कर सकें।

यह सुझाव दिया जाता है कि यदि कर्मचारियों को उद्यम की क्रियाओं के लिए उत्तरदायी बनाना है और उन क्रियाओं में उनको पूर्ण भागीदार बनाना है तो यह आवश्यक है कि उनके साथ संयुक्त रूप से विचार-विमर्श किया जाय। भारत में इस उद्देश्य के लिए संयुक्त उत्पादन समितियाँ अथवा संयुक्त प्रबन्ध परिषदें स्थापित करने का प्रयत्न किया गया है। ऐसी संस्थाएँ बनाई जाती हैं जिनमें प्रबन्धकों तथा कर्मचारियों के प्रतिनिधि होते हैं। इन संस्थाओं का कार्य होता है कठिनाइयों एवं समस्याओं के बारे में और उत्पादन के तरीकों में सुधार लाने के सम्बन्ध में पारस्परिक विचार-विमर्श करना। ये संस्थाएँ विचारों तथा सूचनाओं का आदान-प्रदान करने की साधन मात्र होती हैं और श्रमिकों तथा प्रबन्धकों के बीच उनके पारस्परिक हित के लिए, मित्रतापूर्ण सम्बन्ध एवं सहयोग उत्पन्न करती हैं। ये परिषदें अथवा संस्थाएँ सलाहकार समितियाँ होती हैं जो स्वतन्त्र एवं स्पष्ट विचार विनिमय के बाद कुछ नतीजों पर पहुँचती हैं और तत्पश्चात् प्रबन्धकों के समक्ष अपनी सिफारिशें रखती हैं। कुछ गैर-सरकारी उद्यमों में भी इस प्रकार के संयुक्त विचार-विमर्श की पद्धति को अपनाने का प्रयास किया गया है किन्तु सरकारी उद्यमों में इस पद्धति को विशिष्ट महत्व प्राप्त है।

सरकारी क्षेत्र के उद्योगों में श्रम-सम्बन्धों की समस्या एक जटिल समस्या है। इसके अन्तर्गत अशतः तो संगठन के अन्तर्गत काम करने वाले सभी लोगों में लोक सेवा की भावना पैदा करनी होती है और अशतः उद्योग के निम्न तथा उच्च पदक्रम के लोगों में दृष्टिकोण की समानता उत्पन्न करनी होती है। यह कार्य ऐसे उद्योगों में तो अपेक्षाकृत सरल होता है जहाँ कि प्रबन्धकों एवं श्रमिकों के बीच घनिष्ठ सम्पर्क होता है किन्तु ऐसे उद्योगों में सरल नहीं होता जहाँ नीति निर्धारण करने वाली तथा निर्णयों को कार्यान्वित करने वाली में दूरी वर्तमान होती है। इस स्थिति में यदि प्रबन्ध का छोटे-छोटे भागों में विभाजन अथवा विकेन्द्रीकरण कर दिया जाय और प्रत्येक भाग एक मैनेजर के अधीन रहे तो उससे बड़ी सहायता मिलती है। स्थानीय विभागों तथा ऐसे लोगों को यदि सत्ता का अधिकाधिक हस्तान्तरण कर दिया जाय जिन तक सभी श्रमिकों की पहुँच होती है, तो अच्छे श्रम सम्बन्धों के लिए यह व्यवस्था बड़ी सहायक होती है।

### भारत में सरकारी उद्यम (Public Enterprises in India)

उद्योगों का सरकारी स्वामित्व तथा प्रबन्ध भारत में भूतकाल में भी कोई अतजानी बात नहीं थी। ब्रिटिश काल में भी रेलवे, डाक व तार, टेलीफोन, प्रसारण (broadcasting) तथा सिंचाई योजनाएँ आदि सब सरकारी उद्यमों के रूप में हो विद्यमान थे। किन्तु उस समय सरकार अव्यक्त नीति (laissez-faire) का अनुसरण करती थी और औद्योगिक क्षेत्र में राज्य में राज्य का हस्तक्षेप बहुत ही कम मात्रा में होता था। स्वतन्त्रता के पश्चात्, देश को गम्भीर आर्थिक समस्याओं का सामना करना पड़ा। सरकार ने नियोजित आर्थिक विकास की नीति अपनाई और उद्योगों में सरकार प्रवेश की रीति की अत्यधिक आवश्यक समझा गया।

उद्योगों की स्थापना तथा उनके संचालन में सरकार की गतिविधि को अनेक कारणों से आज विशेष महत्व प्राप्त है। अनेकों ऐसे भूतभूत उद्योग हैं जिनमें बड़ी मात्रा में निवेश करने होते हैं और जिनके सम्बन्ध में विदेशी फर्मों अथवा सरकारी से विस्तृत सहयोग की आवश्यकता होती

है; यही नहीं, जिनमें तात्कालिक लाभ की गुंजाइश नहीं होती और उन्हें तो केवल भावी सम्भावनाओं की आशा पर ही चालू किया जाता है। ऐसे उद्योगों को चलाने की बात यदि पूर्णतया निजी उद्यम पर छोड़ दी जाय तो सम्भवतः उनका बारम्ब ही न हो। ऐसे उद्योगों को एक दम स्थापित करने की आवश्यकता है और देश के विकास की वर्तमान गति में ऐसा होना अनिवार्य है। अतः ऐसे उद्योगों को सरकारी क्षेत्र में सम्मिलित करना अनिवार्य हो जाता है। इसके अतिरिक्त सरकारी क्षेत्र के तीव्र विस्तार से निवेश के लिये सरकारी बचतें अधिकाधिक मात्रा में प्राप्त होंगी जिससे विकास की दर में वृद्धि होना सम्भव हो सकेगा। बढ़ते हुये लाभ, जो कि गैर सरकारी क्षेत्र में केवल असमानताओं का ही निर्माण करते, सरकारी क्षेत्र में प्रत्यक्ष रूप में पूँजी के संलग्न के लिए काम में लाये जा सकते हैं। फिर, भारत धूँकि अपने यहाँ समाजवादी ढंग की समाज की स्थापना के प्रयत्नों में लगा है अतः इसके लिये यह जरूरी है कि अधिक क्रियाओं की एक विस्तृत परिधि में सरकारी क्षेत्र का प्रवेश हो।

पिछले कुछ वर्षों में, सरकारी क्षेत्र में अनेक बड़े औद्योगिक उद्यमों की स्थापना की गई है। अनेकों की स्थापना पिछली तृतीय पंच वर्षीय योजना के काल में हुई थी और इसी प्रकार आने वाली क्रमिक योजनाओं की अवधि में अनेकों नये उद्यमों की स्थापना होगी। सरकारी क्षेत्र निश्चित रूप से बढ़ेगा और देश की अर्थव्यवस्था में इसे एक महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त होगा। भारत में सरकारी उद्यमों अथवा उद्यमों का संगठन (Organisation of Public Enterprises in India) :

भारत में सरकारी उद्यमों का संगठन सामान्यतः तीन प्रकार से किया गया है : विभागीय संगठन, सरकारी निगम और मिश्रित पूँजी कम्पनी। पुराने सरकारी उद्यम, जैसे कि डाकघर, तार, टेलीफोन तथा प्रसारण आदि सरकारी विभागों के रूप में चलाये जाते हैं। दो विनिर्माण उद्योग, अर्थात् चित्तूरंजन का रेलवे इंजिन का कारखाना और रेल के सवारी डिब्बों का कारखाना, विभाग के रूप में संगठित हैं। सरकारी निगम को भारत में उतना महत्व प्राप्त नहीं है जितना कि ब्रिटेन में है परन्तु फिर भी कुछ उद्यम निगमों के रूप में संगठित हैं। इनके उदाहरण हैं—शामोदर घाटी निगम, भारतीय वायु यातायात निगम, अन्तर्राष्ट्रीय भारतीय वायु निगम तथा तेल व प्राकृतिक गैस आयोग। औद्योगिक क्षेत्र में अन्य सभी सरकारी उद्यम मिश्रित पूँजी कम्पनी के रूप में संगठित हैं।

अभी हाल तक, प्रत्येक विनिर्माण इकाई की स्थापना एक स्वतन्त्र कम्पनी के रूप में की जाती थी। जब भी विभिन्न उद्यमों के बीच कुछ समन्वय या तालमेल की आवश्यकता होती थी और वह भी इसलिये क्योंकि उनका संभालन क्षेत्र एक ही होता था अथवा उनके बीच परस्पर विशेष तकनीकी अथवा वाणिज्यिक सम्बन्ध होते थे, तो उन इकाइयों के एक समान निर्देशक बनाकर समस्या का हल खोज लिया जाता था। किन्तु अब यह समझा जाने लगा है कि छोटी या बड़ी प्रत्येक इकाई के लिए पृथक् संगठन की बात समाप्त होनी चाहिए और इन संगठनों का एकीकरण करने की एक निश्चित नीति अपनाई जानी चाहिए ताकि मुख्यतः एक ही क्षेत्र में कार्य कर रहे उद्यमों को एक साथ लाया जा सके। इससे पृथक्-पृथक् इकाइयों को कुछ समान सुविधाएँ प्राप्त हो सकेंगी। तब उस स्थिति में एक साथ संगठित हुए तथा एक क्षेत्र में काम कर रहे अनेकों उद्यम क्रय तथा विक्रय के एक बड़े आकार के संगठन का उपयोग कर सकते हैं, वैज्ञानिक एवं तकनीकी अनुसंधान के लिए सुविधाओं की व्यवस्था करते हैं, रूपांकन (design) तथा विकास संगठन की स्थापना कर सकते हैं, समान आधार पर कर्मचारियों के चुनाव एवं उनकी भर्ती की उपयुक्त पद्धतियाँ तय कर सकते हैं और तकनीकी प्रशिक्षण के कार्यक्रमों को लागू कर सकते हैं। किन्तु यह बात ध्यान रखी जानी चाहिए कि एक कम्पनी के अन्तर्गत विभिन्न इकाइयों को एक



साथ लाने से कहीं अत्यधिक केन्द्रीयकरण न हो जाय और कम्पनी के दिन प्रतिदिन के मामलों में निर्देशक मण्डल (Board of Directors) की ओर से कहीं अधिक हस्तक्षेप न होने लगे। संगठन में यह परिवर्तन ऐसी बड़ी कम्पनियों की स्थापना करके लाया गया है, जैसे कि हिन्दुस्तान स्टील लिमिटेड, हेवी इंजीनियरिंग कारपोरेशन, हेवी इलेक्ट्रिकल्स लिमिटेड, हिन्दुस्तान कीटनाशी (इन्सेक्टिसाइड्स) लिमिटेड, उर्वरक निगम तथा राष्ट्रीय कोयला विकास निगम आदि। इनमें से प्रत्येक कम्पनी किसी विशिष्ट उद्योग के अनेकों पृथक्-पृथक् उद्यमों का नियन्त्रण करती है।

भारत में नियोजन के प्रारम्भिक चरणों में प्रयोजनाओं (projects) का प्रारम्भ विभागीय रूप में ही किया गया था। बाद में, यह निश्चय किया गया कि वाणिज्यिक प्रकृति के सरकारी उद्यमों को कम्पनियों के रूप में संगठित किया जाना चाहिए। वर्तमान समय में, अधिकांश नई प्रयोजनाओं के मामले में, प्रारम्भिक चरणों तक ही देशभार के लिए कम्पनी का निर्माण किया जाता है। प्रचलित कम्पनियों को भी इस बात का प्रोत्साहन दिया जाता है कि वे अपने क्षेत्र में नई इकाइयों की स्थापना करें। इसका उदाहरण यह है कि हिन्दुस्तान स्टील लिमिटेड ने दुर्गापुर में मिश्रधातु तथा इस्पात संयंत्र (Alloy and Steel Plant) की ओर बोकारो में नये एकीकृत इस्पात कारखाने की स्थापना की है तथा हिन्दुस्तान मशीन टूल कम्पनी को एक अथवा अधिक मशीनी औजार की फैक्टरियों की स्थापना का उत्तरदायित्व सौंपा गया है।

तीसरी पंच वर्षीय योजना में कुछ समस्याओं का विवेचन किया गया था। व्यवसाय तथा औद्योगिक उद्यमों में कुशलता लाने के लिए यह आवश्यक है कि उनके संचालन सम्बन्धी निर्णयों में शीघ्रता होनी चाहिए और ऐसा तब हो सकता है जबकि उद्यम के संचालन में काफी मात्रा में स्वायत्तता (autonomy) तथा लोचनीयता वर्तमान हो। अतः यह जरूरी है कि बड़ी मात्रा में सत्ता का हस्तान्तरण किया जाए और कार्य प्रणाली में लोच बना रहे। इसी कारण जहाँ तक भी सम्भव हो सके अत्यधिक केन्द्रीयकरण तथा मन्त्रियों का हस्तक्षेप कम होना चाहिए।

इसके अतिरिक्त, स्वयं उद्यम के अन्दर भी उसके संचालन में कुशलता लाने की एक अन्य अनिवार्य शर्त यह है कि प्रबन्धक से नीचे के अफसरों को सत्ता का हस्तान्तरण किया जाए। प्रत्येक अफसर को यह पता होना चाहिए कि उसे क्या करना है और उससे किन-किन उपलब्धियों एवं सफलताओं की आशा की जाती है। जब अधिकारियों के कार्यों एवं उत्तरदायित्वों की स्पष्ट व्याख्या नहीं होती है तो उसके परिणामस्वरूप उसकी क्रियाएँ स्थिर हो जाती हैं और वे निर्णय लेने में शीघ्रता नहीं कर पाते।

सरकारी उद्यमों के सफल संचालन में बाधा-उत्पन्न करने वाला अन्य तत्व यह है कि मैनेजर तथा अन्य ऊँचे पदों के लिए योग्य एवं अनुभवी व्यक्ति नहीं मिल पाते। एक उद्यम तो सफलतापूर्वक केवल तभी चल सकता है जबकि मैनेजर तथा वैसे ही अन्य पदों के लिये पर्याप्त मात्रा में योग्य व्यक्ति उपलब्ध हों। भारत में स्थिति यह है कि समुचित योग्यता एवं प्रशिक्षण प्राप्त व्यक्ति पर्याप्त मात्रा में उपलब्ध नहीं हैं। अधिकांश मामलों में, सरकारी उद्यमों में ऊँचे पदों पर ऐसे लोग धरे हुए हैं जिन्हें न तो समुचित ट्रेनिंग ही मिली है और न उन्हें अनुभव ही है। अतः इस स्थिति में उद्यमों का कुशल संचालन कैसे सम्भव हो सकता ?

भारतीय सरकारी उद्यमों में आधुनिक लागत-लेखे (cost accounting) की तथा प्रबन्ध सम्बन्धी तकनीकों का उपयोग भी अधिक प्रचलित नहीं है। यही कारण है कि मैनेजर प्रायः लागतों पर नियन्त्रण पाने में असमर्थ रहते हैं। आर्थिक कुशलता काफी मात्रा में लागत सम्बन्धी ज्ञान पर निर्भर होती है परन्तु अधिकांश मैनेजर लागत-लेखे से पूर्णतया परिचित भी नहीं होते। कर्मचारियों

का चुनाव, उनका प्रशिक्षण और उनको अधिकतम सन्तुष्टि देकर उनसे अधिकतम काम लेने जैसी बातें केवल तभी संभव हो सकती हैं जबकि मैनजरो को आधुनिक तरीकों का ज्ञान हो और वे उनका उपयोग भी करें। सरकारी उद्यमों के संचालन में कुशलता लाने के लिए यह आवश्यक है कि इस दिशा में प्रयत्न किये जाएँ।

### राजकीय व्यापार (State Trading):

समाजवादी देशों में राज्य द्वारा व्यापार करना एक सामान्य बात है। युद्धकाल में तो अनेक लोकतन्त्रीय देशों ने भी राज्य-व्यापार का आश्रय लिया। युद्धजन्य परिस्थितियाँ ने यह आवश्यक बना दिया कि विदेशी व्यापार पर कड़ा नियन्त्रण लगाया जाए। ब्रिटेन तथा संयुक्त राज्य अमेरिका में, वस्तुओं का आयात तथा निर्यात करने के लिए राज्य की ओर से विशेष संगठन बनाये गये। भारत ने भी इन्हीं देशों के पद विह्वो का अनुसरण किया और राज्य-व्यापार का आश्रय लिया। उस समय राज्य-व्यापार का उद्देश्य यह था कि सरकार को हम योग्य बनाया जाय कि आवश्यक पदार्थों का आयात कर सके और अन्य देशों के साथ प्रभावपूर्ण तरीके से ऐसे समझौतों के अनुसार व्यापार कर सके, जो कि युद्ध जन्य परिस्थितियों की दृष्टि से आवश्यक हों।

भारत में राज्य व्यापार युद्धोत्तर काल में भी रहा। अब राज्य-व्यापार के उद्देश्य हम प्रकार हैं : सद्यप्रथम विश्वास के लिए किये जाने वाले नियोजन में व्यापार के नियन्त्रण तथा राजस्व के अतिरिक्त, कौत दोनों को ही आवश्यक बना दिया है। विदेशी मुद्रा की समस्या, जो कि आयोजनावद्ध विकास का ही प्रत्यक्ष परिणाम है, आयात तथा निर्यात पर कड़ा नियन्त्रण लगा कर ही सुलझाई जा सकती है। इसके अतिरिक्त, कौमंतों में जो स्फीतिजनक वृद्धि हुई है उसने आयात-व्यापार को विशेष रूप से लाभप्रद बना दिया है। व्यापार के राष्ट्रीयकरण ने इन लाभों को ग्राह्येष्ट व्यक्तियों की जेबों से निकालकर सरकारी कोष में डाल दिया है इससे सरकार को विकास कार्यों के लिए राजस्व का एक अतिरिक्त स्रोत प्राप्त हुआ है। दूसरे, विकास के लिए कुछ आवश्यक पदार्थों की जरूरत हुआ करती है जैसे कि सामग्री, मशीनें तथा उनके पुर्जे पर्याप्त मात्रा में किन्तु एक नियन्त्रित तरीके से आयात करने होते हैं। ऐसा राज्य-व्यापार द्वारा सम्भव हो सकता है। तीसरे, भारत ने अनेक ऐसे कम्युनिस्ट देशों से समझौते किये हैं जहाँ व्यापार पर राज्य का कड़ा नियन्त्रण लगा हुआ है। भारत ऐसे देशों के साथ सोझकारी में केवल तभी समानता बनाये रख सकता है जबकि हम तरफ भी ऐसा ही कोई एकाधिकारी संगठन हो। और ऐसा एकाधिकारी संगठन केवल तभी संभव हो सकता है जबकि सरकार स्वयं व्यापार को अपने हाथ में ले। अन्त में, बड़े संगठन के संचालन सम्बन्धी लाभ प्राप्त करना केवल राज्य व्यापार के द्वारा ही संभव है।

युद्ध के एकदम बाद के दिनों में, इस प्रश्न पर विचार किया था कि देश में राज्य व्यापार के लिए किस प्रकार की मशीनरी स्थापित की जाए। दो समितियाँ स्थापित की गईं—एक सन् १९४९ में और दूसरी सन् १९५३ में। दोनों ही समितियों ने इस कार्य के लिए एक निगम की स्थापना की सिफारिश की। समितियों का कहना था कि केवल एक स्वायत्तता प्राप्त निगम ही पूर्णतया वाणिज्यिक आधार पर व्यापार का संचालन कर सकती है तथापि समितियों ने निगम के कार्यों के सीमित क्षेत्र की ही सिफारिश की। उनके विचार में ऐसा होना इसलिए आवश्यक था क्योंकि सरकार का अव्यक्त हस्तक्षेप व्यापार के लिए हानिकारक था। सरकार ने इस बात का निश्चय करने में काफी समय लिया कि राज्य व्यापार के संगठन का स्वरूप क्या हो। फिर वही 'सन् १९५६' में जाकर, संसद के एक अधिनियम (Act) द्वारा 'राज्य व्यापार निगम' (State

Trading Corporation) की स्थापना की गई। निगम की आरम्भिक अधिकृत पूँजी १ करोड़ रु० थी जो कि बाद में बढ़कर ५ करोड़ रु० हो गई थी। निगम की चुकती पूँजी (paid-up capital) की मात्रा अब २ करोड़ रु० है। निगम के कार्य अधिनियम द्वारा निर्धारित किये गये हैं।

निगम देश के अन्दर किसी अनुपाती व्यापार (distributive trade) में सम्मिलित नहीं होता परन्तु यह रसायन, रक्षा रसायन, रसायनिक खाद तथा अख्तारों कागज जैसे कुछ आवश्यक पदार्थों का आयात करके 'बफर स्टॉक' (buffer stocks) बना सकता है। ऐसे ही भण्डार यह रक्षा खनिज धातुओं, कच्चे जूट, जूती, दस्तकारी के सामान चाय तथा काफी आदि जैसी कुछ वस्तुओं के निर्यात के लिए भी बना सकता है। इसने सीमेंट में भी व्यापार किया है। इस कार्य के लिए सीमेंट, इसने कुछ तो विदेशों से आयात किया और कुछ भारत में उत्पादित सीमेंट प्राप्त किया, फिर उसका वितरण घरेलू उपभोक्ताओं के बीच किया। सन् १९५६ में, इसने कहा था कि खाद्यान्नों का सम्पूर्ण बोक व्यापार अपने हाथ में ले ले। ऐसा किया जाने का उद्देश्य यह था कि ऐसी कीमतों के बारे में आवश्यक हुआ जा सके जो उत्पादकों एवं उपभोक्ताओं, दोनों की दृष्टि से उचित हों। प्रभावशाली संगठन, भण्डार करने की सुविधाओं तथा पर्याप्त समीकरण भण्डारों के अभाव के कारण केवल एक अन्तरिम योजना का निर्माण किया गया। यह योजना केवल तभी तक चलती थी जब तक कि पूर्ण राज्य व्यापार की स्थापना न हो जाए। इस योजना के अन्तर्गत, बोक व्यापारियों को लायसेंसधारियों व्यापारियों के रूप में अपना कार्य जारी रखने की अनुमति दी गई। सरकार को भी अपनी निजी एजेन्सिया स्थापित करनी थी जिसे कि वह किसान से प्रत्यक्ष रूप से खरीद कर सके। योजना की प्रारम्भ में ही कठिनाइयाँ में से गुजरना पड़ा। संयुक्त राज्य अमेरिका से पी० एल० ४८० के अन्तर्गत गेहूँ के आयात के समझौते से और देश में अच्छी फसल होने से खाद्य स्थिति में सुधार हो गया जिससे यह योजना समाप्त कर दी गई।

निगम की कार्यवाहियों की अनेक कारणों के आधार पर आलोचना की गई है। कहा गया है कि निगम ने स्वयं में कोई ठोस काम सम्पन्न करके नहीं दिया है अपितु और, देश के सामान्य व्यापार खातों को ही नष्ट कर दिया है। इस प्रकार के संगठन में ऐसी अनुकूलनीयता (adaptability) तथा लोचनीयता की आवश्यकता नहीं थी। इसके अतिरिक्त, इसकी कार्यवाहियाँ आशा से अधिक महंगी सिद्ध हुईं। परन्तु यदि इसी आकार और प्रकृति का एक नया संगठन खड़ा किया जाए तो निरिक्त ही उसे पूर्णतया जमाने में तथा कुशलता के आसन्नतुल्य स्तर तक पहुँचाने में समय लगेगा। निगम एक नया संगठन है जिसके सम्बन्ध में अभी अनुभव की भी कमी है। समय बीतने के साथ ही, सम्भावना यही है कि इसके कार्य में सुधार होगा और यह अधिक उपयोगी सिद्ध हो सकेगा। वर्तमान परिस्थितियों में भी, यह अनेक वस्तुओं में व्यापार जारी रखे हुए है और इसने अपने शेयरधारियों तथा सरकार के लिए अच्छे लाभान्वित घोषित किये हैं तथा सरकार को अनेक उपयोगी निधियाँ प्रदान की हैं।

### जीवन बीमे का राष्ट्रीयकरण (Nationalisation of Life Insurance) :

भारत में सन् १९५६ में जीवन बीमे का राष्ट्रीयकरण किया गया। संसद के एक अधिनियम द्वारा एन "जीवन बीमा निगम" (Life Insurance Corporation) की स्थापना की गई और सभी जीवन बीमा कम्पनियाँ इसमें मिला दी गईं। जीवन बीमे के अलावा अन्य प्रकार के बीमे अभी भी प्राइवेट कम्पनियों द्वारा किये जाते हैं।

जीवन बीमे के राष्ट्रीयकरण का मुख्य कारण यह था कि कुछ बीमा कम्पनियों द्वारा अपने क्षेत्र का विस्तार करने की धुन में अनुचित वित्तीय कार्यवाहियों की जाने लगी थी। बीमा कम्पनियों का बड़ी-बड़ी निधियों (funds) पर नियन्त्रण था, ऐसी निधियों पर जो अन्य व्यवसायों की नियन्त्रित इकाइयों से भी अधिक थी। इन निधियों का उपयोग प्रायः ऐसे उद्यमों की पूँजीगत आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए किया जाता था जिसमें बीमा कम्पनियों के निर्देशक (directors) रुचि लेते थे, ऐसे कार्यों में नहीं किया जाता था जो कि पॉलिसी-धारकों के लिए लाभदायक हों। इन अनुचित कार्यवाहियों को तथा अनुचित कम्पनियों के निर्माण को रोकने के लिए बनाया गया विधान अपर्याप्त सिद्ध हुआ और इसी कारण सरकार को इस व्यवसाय के राष्ट्रीयकरण का तीव्र पग उठाना पड़ा।

ऐसा पग उठाने का अन्य कारण यह था कि बीमा कम्पनियों को प्राप्त बड़ी-बड़ी धनराशियाँ अब देश के विकास के लिए काम में साईं जा सकती थी। इसका अर्थ था लोगों की बचतों को अधिक बारम्बार ढग से गतिशील करना। बीमे के राष्ट्रीयकरण के द्वारा लोगों के बचत प्रयत्नों में वृद्धि होगी सम्भव थी और उन बचतों का उपयोग निजी हितों के लिए न होकर राष्ट्र की भलाई के लिए करना संभव था।

तथापि, तत्कालीन वित्त मन्त्री ने गैर-सरकारी क्षेत्र से यह वायदा किया था कि जीवन बीमे की जो धनराशियाँ पहले से ही प्राइवेट क्षेत्र में निवेश की हुई हैं उन्हें किसी बड़ी मात्रा में सरकारी क्षेत्र की ओर को नहीं मोड़ा जायेगा। ऐसी धनराशियाँ निजी उद्यमों में पूर्ववत् लगी रहेंगी यद्यपि उन उद्यमों की किस्म के बारे में अवश्य परिवर्तन किया जा सकता है जहाँ कि ये धनराशियाँ लगी हैं। इस प्रकार, ऐसे निवेशों में केवल गुणात्मक परिवर्तन ही होंगे तथा सरकारी उद्यमों की ओर को धनराशियों का बड़ी मात्रा में स्थानान्तरण नहीं होगा। तथापि, जब जीवन बीमे के व्यापार में ठोस वृद्धि होगी और उपलब्ध धनराशियों की मात्रा बढ़ेगी, तो सरकारी क्षेत्र को प्राप्त होने वाले साधनों में भी वृद्धि हो जायेगी।

राष्ट्रीयकरण के विरुद्ध दिया जाने वाला मुख्य तर्क यह था कि जीवन बीमे के व्यवसाय के लिए उच्चकोटि की प्रेरणाशक्ति, कुशलता तथा नमनीयता की आवश्यकता होती है और राष्ट्रीयकरण की हुई सत्था में, सम्भव है, ये बातें न पाई जाएँ। तथापि सरकार इस विषय में सावधान एवं सतर्क थी कि राष्ट्रीयकरण से ये अच्चाइयाँ किमी प्रकार भी कम न हो जाएँ। विधान बनते समय भी इन बातों का ध्यान रखा गया। राष्ट्रीयकरणकृत बीमे से यह आशा की गई थी कि प्राइवेट कम्पनियों के बीमे की तुलना में यह जनसंख्या के, विशेष रूप में ग्रामीण जनसंख्या के एक बड़े भाग तक पहुँचेगा।

जीवन बीमा निगम ने प्रशंसनीय कार्य किया है और इसके व्यवसाय में तेजी से वृद्धि हो रही है। बीमे का विस्तार करने के लिए इसने बड़ी बड़े आदर्श तरीके अपनाये हैं, जैसे कि कुछ वर्गों के लोगों के लिए बिना टाकसरी का बीमा, वर्गीय बीमा, चलती फिरती बीमा गारंटियाँ आदि। कुछ बातों के सम्बन्ध में आवश्यक निगम को पूरा करने में असफल रहा है, फिर भी इसने जितना जीवन बीमा के राष्ट्रीयकरण के पश्चात् भारत में प्रमुख बैंकों का राष्ट्रीयकरण किया गया।

### कुछ घुने हुए संदर्भ ग्रन्थ

1. A. C. Pigou
2. A. H. Hansen

Economics of Welfare, Part II, Ch XXII.  
: Nationalisation, Ch II & X

३. "परोक्ष कर न केवल प्रत्यक्ष करों के पूरक हैं वरन् उन विरोधी शक्तियों को कम करते हैं जो कि आय के निर्धारण तथा प्रत्यक्ष करों की समूची को प्रभावित करते हैं।" विवेचना कीजिए।

"Indirect taxes are not merely complementary to direct taxes but also reduce frictional forces which operate to the ascertainment of incomes and collection of direct taxes." Discuss

४. प्रत्यक्ष तथा परोक्ष करों में भेद कीजिये। क्या परोक्ष करों के विरोध में कोई सैद्धान्तिक कारण है?

Distinguish between direct and indirect taxes. Is there a theoretical cause against indirect taxation?

५. क्या प्रत्यक्ष कर परोक्ष करों की अपेक्षा अच्छे हैं? कारण दीजिए।

Do you think that direct taxes are superior to indirect taxes? Give reasons.

इसके परिणामस्वरूप उस वस्तु की मांग तथा उसका सम्भरण (supply) दोनों ही प्रभावित होंगे और उस वस्तु की नई कीमत क्या होगी—यह कीमत वही होगी जैसी कि पहली कीमत थी अथवा वस्तु की कीमत में उतनी ही अथवा उससे कम या अधिक वृद्धि हो जायेगी जितना कि कर लगा है। —यह बात कर लगी वस्तु की मांग एवं उसके सम्भरण की मूल्य सापेक्षता अथवा लोच (elasticity) पर निर्भर होगी। कर लगने के कारण वस्तु मांग एवं उसके सम्भरण में परिवर्तन होने के परिणामस्वरूप, यह सम्भव है कि सम्पूर्ण अर्थव्यवस्था में ही कुछ परिवर्तन तथा उथल-पुथल हो जाए। इसके विपरीत, सामान्य बिक्री कर (general sales-tax) के मूल्य-प्रभावों के सम्बन्ध में अर्थशास्त्रियों में कुछ मतविभिन्नता तथा अनिश्चितता पाई जाती है।

अन्त में, अब हम वस्तु कराधान के वितरण सम्बन्धी प्रभावों (distributive effects) की लेते हैं। उदाहरण के लिए, यदि सरकारी व्यय से प्राप्त होने वाले लाभों की उपेक्षा कर दी जाए तो एक सामान्य बिक्री कर को अवरोही (regressive) कहा जा सकता है बशर्ते कि विभिन्न प्रकार की वस्तुओं पर भिन्न-भिन्न दरों से ही कर न लगा दिये जाएँ। परन्तु सामान्य बिक्री कर को आयिक विकास के एक अर्थ के रूप में भी प्रयोग किया जा सकता है और आयिक प्रगति से होने वाले लाभों का विस्तार आरोही (progressive) हो सकता है। इन लाभों का वितरण कैसे किया जाए, यह बात सरकारी विनियोगों (government investments) की प्रकृति पर निर्भर होती है। परन्तु स्थिति यह है कि परोक्ष कराधान के वितरण सम्बन्धी प्रभावों का सर्वोत्तम विश्लेषण तब किया जा सकता है जबकि करवाह्यता (incidence of taxation) की समस्या का ही सूक्ष्म रूप से अध्ययन किया जाए।

### कुछ चुने हुए संदर्भ ग्रन्थ

1. A. R. Prest : Public Finance.
2. A. R. Prest : Public Finance in Underdeveloped countries.
3. Buchler : Public Finance.
4. De Marco : First Principles of Finance.
5. J. S. Mills : Principles of Political Economy.
6. Raja Chelliah : Fiscal Policy in Underdeveloped countries.
7. Taxation Enquiry Commission Report. Vol. I.

### UNIVERSITY QUESTIONS :

१. "प्रत्यक्ष करों का भुगतान अमीर करते हैं और परोक्ष करों का भुगतान गरीब करते हैं।" इस कथन की व्याख्या कीजिए तथा प्रत्यक्ष और परोक्ष करों के लाभ-हानि समझाइए।

"Direct taxes are paid by the rich and indirect taxes are paid by the poor." Comment on this statement and explain the advantages and disadvantages of direct and indirect taxes

२. "एक न्यायपूर्ण तथा पर्याप्त कर प्रणाली के लिए प्रत्यक्ष तथा परोक्ष दोनों प्रकार के करों की आवश्यकता है।" इस कथन की विवेचना एक अल्पविकसित अर्थ-व्यवस्था में करारोपण नीति के मुख्य उद्देश्यों के संदर्भ में कीजिए।

"Both direct and indirect taxes are needed to evolve equitable and adequate tax system" Discuss this statement with reference to the main objectives of taxation policy in an under-developed economy.

(अ) आर्थिक उपभोग प्रवाह की विचारधारा के अनुसार उन वस्तुओं तथा सेवाओं के मूल्य को आय कहते हैं जिसका उपभोग किसी व्यक्ति द्वारा एक निश्चित अवधि के अन्तर्गत किया जाता है। आय अस्थायी वस्तुओं (non-durable goods) के व्यक्तिगत एवं पारिवारिक उपभोग के लिए किये गये द्रव्य-व्यय (money expenditures) तथा स्थायी अथवा टिकाऊ उपभोक्ता-वस्तुओं (durable consumers' goods) द्वारा प्राप्त होने वाली सेवाओं के द्रव्य-मूल्य (money value), और परिवार के सदस्यों द्वारा अपने निजी आराम तथा कल्याण के लिए किये गये अवैतनिक श्रम के द्रव्य-मूल्य के सम्मिलित योग की प्रतीक है। इस परिभाषा के अनुसार, स्थायी पूँजीगत अथवा उपभोग्य वस्तुओं पर किये गये व्यय बचन (savings) कहलायेंगे और उन पर कर नहीं लगेगा। इस विचारधारा का प्रतिपादन इरविंग फिशर (Irving Fisher) द्वारा किया गया था। परन्तु इसका मुख्य दोष यह है कि उच्च आय वाले वर्गों की चालू द्रव्य आय (current money incomes) का एक बड़ा भाग वैयक्तिक आय-कर से बच जायेगा क्योंकि व्यक्तिगत बचतें इन्हीं वर्गों पर केन्द्रित रहती हैं। किन्तु ऐसी बचतें वास्तविक शक्ति में वृद्धि तथा कर अदा करने की योग्यता के तत्वों की प्रतीक होती हैं। अतः इन पर कर लगाया जाना चाहिए।

(आ) आवर्ती प्राप्तियों (recurrent receipts) के रूप में आय की विचारधारा Carl Plehn के नाम से सम्बद्ध है, जिन्होंने आय की तीन विधेयताओं पर जोर दिया है (१) प्राप्ति (receipt), (२) प्रत्याशित आवृत्ति (anticipated recurrence), और व्ययशीलता (expendability)। इस अर्थ में, आय के अन्तर्गत मजदूरियाँ तथा वेतन, व्याज तथा किराया, वार्षिकी (annuities) तथा पेंशन और एक कारपोरेशन में स्टॉक के लाभभाज भी सम्मिलित होंगे। इस विचारधारा की मुख्य कमी यह है कि पूँजीजन लाभ (capital gains) तथा अन्य आकस्मिक आय-दैनियाँ कर-योग्य आय (taxable income) में सम्मिलित नहीं की जाएँगी।

(इ) आय की शुद्ध अभिवृद्धि विचारधारा (net accretion concept of income) के अनुसार, एक निश्चित अवधि में होने वाली सभी प्रकार की प्राप्तियाँ तथा व्यक्ति की कयशक्ति में होने वाली वृद्धियाँ आय के अन्तर्गत सम्मिलित की जाती हैं किन्तु उस आय को प्राप्त करने में जो आवश्यक खर्च होने है वे उनमें से घटा दिये जाते हैं। आय की शुद्ध अभिवृद्धि (net accretion) में निम्नलिखित तत्व सम्मिलित होंगे —

(१) आय की आवर्ती प्राप्तियाँ (recurrent receipts of income)।

(२) उत्तराधिकारों (inheritances) व उपहारों (gifts) से होने वाली प्राप्तियाँ, तथा पूँजीगत परिसम्पत्तियों (capital assets) में होने वाला मूल्य-वृद्धि (appreciation) और मूल्यह्रास (depreciation)।

(३) अनेक प्रकार की असल आयों (real incomes) का द्रव्य-मूल्य (money value)।

उपरोक्त सभी विचारधाराओं में, कर-योग्य आय (taxable income) की यह विचारधारा सर्वाधिक मान्य है। इसका कारण यह है कि यह व्यक्ति द्वारा एक निश्चित अवधि के अन्तर्गत प्राप्त की गई सभी प्रकार की आमदनियों को इसमें सम्मिलित करती है। किन्तु इसके बावजूद, इसमें एक वास्तविक कठिनाई यह सामने आती है कि अमौद्रिक अथवा वस्तुओं में आमदनी (income in kind) के मूल्य को कैसे मापा जाय ?

कर सम्बन्धी विधानों में सब जगह आय की परिभाषा धन के प्रवाह (flow of wealth) के रूप में की गई है अर्थात् एक निश्चित अवधि के अन्तर्गत वरदाताओं की ओर होने वाला द्रव्य अथवा वस्तुओं की प्राप्तियों का प्रवाह। आय की ऐसी परिभाषा के अन्तर्गत —

(क) यह आवश्यक है कि वरदान की आर का धन का वास्तविक प्रवाह (actual flow) हो, अर्थात् वर तभी लगाया जा नयेगा जबकि वरदाताओं तथा अन्य व्यक्तियों के बीच कोई सौदा सम्पन्न हो। इस विधान में एक उपयोग के मूल्य पर कोई कर नहीं लगेगा जो कि व्यक्ति द्वारा बिना विनियम सौदे के सम्पन्न हुए हो किया गया हो। ऐसे उपभोग के उदाहरण हैं मानिक द्वारा अपने मकान का उपयोग-मूल्य (use value) तथा व्यक्ति द्वारा अपने बाग में उगाई गई सब्जियों का मूल्य आदि।

## आय का कराधान (Taxation of Income)

### प्रारम्भिक (Introduction)

आय का कराधान सभी देशों में प्रत्यक्ष कराधान की सबसे अधिक महत्वपूर्ण विधि बन गयी है। आर्थिक कल्याण के अर्थ में, सामान्यतया आय को ही कर देना कर देना को सामान्यतया सर्वोत्तम माना जाता है। इसका कारण यह है कि आय ही किसी परिवार के जीवन निर्वाह के स्तर का प्रमुख निर्धारक तत्व है। इस अध्याय में हम आय के कराधान के कुछ सामान्य पहलुओं का अध्ययन करेंगे। भारतीय आय-कर व्यवस्था का विस्तृत विवेचन अन्यत्र पृथक् रूप से किया गया है।

### आय की परिभाषा (Definition of Income)

विस्तृत अर्थ में, आय उस आर्थिक लाभ (economic gain) की प्रतीक होती है जो कि कोई व्यक्ति समय की किसी निश्चित अवधि के अन्तर्गत प्राप्त करता है। इसके अन्तर्गत एक विशिष्ट अवधि का व्यक्ति का उपभोग तथा साथ ही साथ उसी अवधि (period) के अन्तर्गत उसके वैयक्तिक धन में होने वाली शुद्ध वृद्धि (net increase) भी सम्मिलित होती है। आय के अन्तर्गत निम्नलिखित तीन प्रमुख मदें सम्मिलित की जाती हैं —

- (क) अन्य व्यक्तियों से प्राप्त की गई कुल आय में से उन खर्चों को घटाने के बाद बची हुई धनराशि, जो कि उस आय को प्राप्त करने में प्रत्यक्ष रूप से व्यये गये हों [जिन व्ययों में निर्वाह-खर्च (living costs) सम्मिलित नहीं हैं]
- (ख) व्यक्ति द्वारा उपभोग की जाने वाली उन वस्तुओं का मूल्य, जिनका कि वह स्वयं स्वामी हो, जैसे कि अपने निजी मकान का उपयोग-मूल्य (use value) तथा घर में उत्पन्न की गई वस्तुओं का मूल्य जैसे—साग सब्जो, और
- (ग) उन सम्पत्तियों (assets) के मूल्य में होने वाली वृद्धि, जो कि उस अवधि के बीच उक्त व्यक्ति के पास रही हो।

तथापि, अर्थशास्त्रियों ने सामान्यतः कर-योग्य आय (taxable income) की तीन विचार-धाराओं के बीच अग्रकृत भेद किया है —



हैं। परन्तु ये आमदनियाँ (incomes) वूँचि अमाधारण रूप में अनियमित हैं, अतः यह कहा जाता है कि इनके साथ विशिष्ट व्यवहार किया जाना चाहिए। चौथे, सप्ताह की लगभग सभी आय-कर पद्धतियों ने अर्जित (earned) तथा अनर्जित (unearned) आय के बीच सुविचारपूर्ण भेद किया है। थम से प्राप्त होने वाली आय को अर्जित आय कहा जाता है और सम्पत्ति अथवा विनियोग में प्राप्त होने वाली आय को अनर्जित आय की सजा दी जाती है। अन्त में कुछ विस्म की आमदनियाँ ऐसी भी होती हैं जो अक्षत तो आय की प्रकृति की होती हैं और अक्षत पूँजी का प्रतिफल होती हैं। ऐसी आमदनियों के उदाहरण हैं—वापिकी (annuity), बीमा, पेंशन सम्बन्धी लाभ, सामाजिक सुरक्षा योजनाओं में सम्बन्धित लाभ आदि। इन उदाहरणों में प्रत्येक सम्बन्धित व्यक्ति द्वारा किये जाने वाले विनियोग (investment) का प्रतीक है और आय की प्राप्ति वस्तुन पूँजी का ही प्रतिफल है। साथ ही, यह प्रनिफल (return) आंशिक रूप में आय की प्रकृति का भी है। अतः इस स्थिति में आय का वह भाग तो कर-मुक्त कर दिया जाना चाहिए जो कि पूँजी का प्रनिफल हो और जो भाग आय का प्रतीक हो, उसको कर-योग्य आय में सम्मिलित किया जाना चाहिए।

### कुल आय बनाम शुद्ध आय (Gross Income versus Net Income)

आय के कराधान की दृष्टि से, यह आवश्यक है कि व्यक्ति द्वारा प्राप्त की जाने वाली कुल आय तथा उस घनराशि के बीच स्पष्ट भेद किया जाए जो कि शुद्ध आर्थिक लाभ (net economic gain) के रूप में वास्तव में उनको उपलब्ध हुई है। उदाहरण के लिए, बिक्री से होने वाली कुल प्राप्तियों को किसी व्यवसायी की आय नहीं माना जा सकता, क्योंकि उसे उनमें से कच्चे माल तथा मजदूरी आदि के भुगतान के लिए कुछ कटौतियाँ (deductions) भी करनी होती हैं। इसी प्रकार, यदि कोई व्यक्ति किसी भवन को किराये पर उठाता है तो उसके किराये से प्राप्त सम्पूर्ण घनराशि उसकी आय नहीं बन जाती, क्योंकि किराये की उस घनराशि में से उसे उस भवन की देखभाल व मरम्मत आदि पर भी खर्च करना होता है। आय के कराधान की दृष्टि से, शुद्ध आय की कल्पना प्रासंगिक (relevant) है और शुद्ध आय का हिसाब लगाने के लिए कुल आय में से कुछ कटौतियाँ अवश्य करनी होती हैं। ये कटौतियाँ अथवा कटौतियाँ आय को प्राप्त करने के लिए ही की जाती हैं और इस प्रकार ये व्यक्तिगत उपयोग के लिए उपलब्ध नहीं होती।

आय कमाने के व्यय तथा उपभोग व्यय (Expenses of earning an income and Consumption expenses)

जिन्नी आय को कमाने में जो खर्च हो, उनमें तथा उपभोग के लिए किये जाने वाले खर्चों में स्पष्ट भेद किया जाना चाहिए। यदि लोगों पर उनकी उस शुद्ध आय के आधार पर कर लगाये जाते हैं जो कि उस अवधि के अन्तर्गत उनके द्वारा प्राप्त किये जाने वाले शुद्ध आर्थिक लाभ के प्रतीक हो, तो यह आवश्यक है कि उन्हें इस बात की अनुमति प्रदान की जाए कि वे अपनी कुल आय में से उन घनराशियों को घटा सकें जो कि उन्हें अपनी उस कुल आय को प्राप्त करने में व्यय करनी पड़ी हो। सामान्यतः व्यय की ये मदें ऐसी होती हैं कि उनमें तथा उपभोग के व्ययों में स्पष्ट रूप से अन्तर किया जा सकता है। एक व्यावसायिक उद्यम में, व्यवसाय को चलाने के लिए तथा आय की प्राप्ति के लिए यह आवश्यक होता है कि कुछ व्यय किये जायें, जैसे—कि मजदूरियों, कच्चे माल, इंधन तथा यातायात के लिए किये जाने वाले भुगतान तथा उधर लिये गये धन पर व्याज आदि। दूसरी ओर, किसी व्यक्ति द्वारा अपने भोजन, वस्त्र, मनोरंजन तथा मनोरंजन आदि पर किये जाने वाले व्यय उसके व्यक्तिगत उपभोग-व्यय की श्रेणी में आते हैं। इस श्रेणी के व्ययों से आशय है—अपनी व्यक्तिगत आवश्यकताओं की सन्तुष्टि के लिए आय का उपयोग करना। ये व्यय कुल आय में से उस प्रकार नहीं घटाये जाते जिन प्रकार कि वे व्यय घटाये जाते हैं जो आय की प्राप्ति के लिए आवश्यक होते हैं।

सम्मिलित व्यय-व्यावसायिक व्यय भी और उपभोग व्यय भी :

चिन्तु इसके बावजूद, व्यय की कुछ मदें इस प्रकार की होती हैं जो कि इन दोनों ही प्रकार के व्यय की सीमा पर स्थित होती हैं और उन्हें व्यावसायिक व्यय भी माना जा सकता है तथा उपभोग-व्यय भी। कुछ वस्तुएँ ऐसी हो सकती हैं जो कि अक्षत व्यवसाय (business) के लिए

(ख) कर आय की वसूली के आधार पर लगाया जाता है, आय की वृद्धि के आधार पर नहीं। उदाहरणार्थ, पूँजीगत सम्पत्तियों के मूल्य में होने वाली वृद्धि पर कर केवल तभी लगाये जाते हैं जबकि सम्पत्ति बेची जाती है। इस प्रकार सम्पत्ति का बढ़ा हुआ मूल्य धन के प्रवाह के रूप में स्वामी के पास को आता दिखाई देता है, ऐसा नहीं है कि सम्पत्ति का वर्ष के वर्ष मूल्यांकन करके प्रतीत होने वाली वृद्धि पर ही कर लगा दिया जाता हो।

अनेक कर सम्बन्धी कानूनों में दी गयी आय की यह परिभाषा—कि आय धन का प्रवाह है—समय की उपयुक्तता अथवा कानोचितता (expediency) का परिणाम है। इसमें कई बड़ी कमियाँ हैं। प्रथम, प्रशासनिक कठिनाइयों के कारण यह आय की ऐसी मदों को छोड़ देती है जिनके सम्बन्ध में बाजारू सौदे (market transactions) सम्पन्न नहीं होते। परन्तु एक परिवार द्वारा स्वयं उत्पन्न की गई वस्तुओं एवं सेवाओं का स्वयं ही उपभोग करने से उत्पन्न वास्तविक आय की परिभाषा में सम्मिलित न करने का अर्थ यह है कि ऐसे परिवार तथा उन व्यक्तियों के बीच भेद-भाव किया जा रहा है जो कि स्वयं ऐसा उत्पादन तथा उपभोग करने में या तो असमर्थ हैं अथवा ऐसा करना चाहते ही नहीं। द्वितीय, धन के प्रवाह की यह विचारधारा मकानों तथा अन्य स्थायी उपभोग्य वस्तुओं के किराया मूल्य (rental value) को परिभाषा में सम्मिलित नहीं करती। अतः इन सूत्रों से होने वाली आमदनियों पर कर नहीं लगाये जाते हैं। इस प्रकार जो लोग मकानों में धन लगाते हैं उनसे तो अनुकूल और जो लोग अन्य प्रकार के विनियोग कार्यों में धन लगाते हैं उनसे प्रतिकूल भेदभाव किया जाता है। करदाताओं के मध्य इस प्रकार का किया जाने वाला भेद-भाव उस स्वीकृत समता सिद्धान्त (equity principle) के विरुद्ध है जो कि “समान लोगों के साथ समान व्यवहार” करने का आदेश देता है। इस समस्या का तर्कपूर्ण हल यही है कि स्वामी द्वारा अधिभूत मकानों के किराया मूल्य (rental value) को तथा वस्तुओं (kind) के रूप में प्राप्त होने वाली आमदनियों को भी कर-योग्य आय में सम्मिलित किया जाय।

### कुछ किस्म की आयों के साथ विशिष्ट व्यवहार (Special Treatment of Certain forms of Income)

समता का सिद्धान्त (Principle of Equity) अर्थात् समान लोगों के साथ समान व्यवहार का सिद्धान्त :

यह माँग करता है कि कर सभी आमदनियों पर लगाये जाने चाहिए और वह भी सब पर एक समान ढर से केवल कुछ विशिष्ट परिस्थितियों को छोड़कर जबकि कुछ किस्म की आमदनियों के साथ भेदमूलक व्यवहार (differential treatment) करने के विषय में काफी औचित्य (justification) वर्तमान हो।

सर्व प्रथम, कर-योग्य आय की कसौटी होनी चाहिए उसकी आवृत्ति अथवा उसकी नियमित बारम्बारता (recurrence), और इसके अनुसार अनावर्ती आय (non-recurring income) या तो कर-मुक्त होनी चाहिए अथवा उसके साथ भेदमूलक व्यवहार किया जाना चाहिए। किन्तु जिस प्रकार नियमित आय (regular income) से व्यक्ति को आर्थिक लाभ प्राप्त होता है, उसी प्रकार अनियमित आय से भी करदाता को आर्थिक लाभ की प्राप्ति होती है। अतः आय की कुछ विशिष्ट मदों को केवल इस कारण पूर्णतया कर-मुक्त कर देना कि वे अनियमित (irregular) हैं, किसी प्रकार भी तर्कसंगत नहीं कहा जा सकता। पर इसके साथ ही साथ यह भी सत्य है कि अनावर्ती आमदनियों की अनियमितता आरोही दरों के अन्तर्गत करदाता पर अब तक कर का अनुचित रूप में भारी बोझ डालती है जब तक कि आय का औसत निकालने की पद्धति ही न अपनाई जाय। दूसरे, पूँजीगत लाभों (capital gains)<sup>1</sup> के कुछ विशिष्ट लक्षण होते हैं। अतः उनके साथ कुछ विशिष्ट व्यवहार किया जाना चाहिए, यद्यपि यह आवश्यक नहीं है कि उनके साथ अनिवार्य रूप से अनुकूल (favourable) व्यवहार ही किया जाए। तीसरे, उपहार (gifts) तथा उत्तराधिकार में प्राप्त धन प्राप्तकर्ता के लिए चूंकि आर्थिक लाभ के प्रतीक है, अतः ये आय का निर्माण करने

1 अगले अध्याय में पूँजीगत लाभों का पृथक् रूप से विवेचन किया गया है।

तब तब तो कोई भी गम्भीर समस्या उत्पन्न न होगी, किन्तु इन बातों में से किसी में भी यदि परिवर्तन हुये तो उनसे उत्पन्न उत्पन्न हो जायेंगी।

उदाहरण के लिए, पुनर्विक्री के लिए खरीदी गई वस्तुओं तथा सामग्रियों में सम्बन्धित आविष्कार अर्थात् एक वर्ष से आगे वर्षों तक जारी रहते हैं, किन्तु जब इनकी कीमतों में परिवर्तन होते हैं तो उनसे कोई गम्भीर समस्याएँ उत्पन्न होती हैं। इस स्थिति में, समय बीतने पर यह भी सम्भव है कि लाभों का स्थान पर हानियाँ हो जायें अथवा इससे उल्टा हो जाय। फिर मूल्य-ह्रास की स्वीकृत धनराशि भी ऐसी होनी चाहिए कि विनियोग की गई समस्त पूँजी कर-मुक्त रूप में प्राप्त हो सके। परन्तु वास्तविक रूप में मूल्य-ह्रास नीची दरों से लगाया जा सकता है। अथवा यह हो सकता है कि सम्पत्तियाँ मूल्य-ह्रास प्रभारों (depreciation charges) का उन वर्षों में केन्द्रित करने का प्रयत्न करें जिसमें कि लाभ अथवा करों की दरें विशेष रूप से ऊँची हों। एक फर्म में सामान्य प्रवृत्ति यह हुआ करती है कि वह अनेक प्रकार के व्ययों के आवर्तन अथवा उनकी बार-बारता (recurrence) एक वर्ष से दूसरे वर्ष की स्थानान्तरित करती रहे जिसमें कि कुल कर-देयता (over-all tax liability) में कमी की जा सके।

**आय की अनियमितता की समस्या (The Problem of Irregularity of Income) :**

सभी आमदनियाँ नियमित रूप से प्राप्त नहीं होती। उनमें से अनेक आकस्मिक (casual) रूप से प्राप्त होती हैं। व्यावसायिक इकाइयों तथा व्यावसायिक व्यक्तियों की आमदनियाँ चूँकि अनेक परिस्थितियों पर निर्भर होती हैं अतः अत्यधिक अनियमित होती हैं। अनियमित आमदनियों की वर्तमानता से भी सर-योग्य आय का अनुमान लगाने में बड़ी कठिनाई उत्पन्न होती है। अनियमित (irregular) आय में निपटन के कई हल सुझाये जाते हैं। सबसे सरल हल यह सुझाया जाता है कि गतिमान औसत (moving average) उदाहरण के लिए, पाँच वर्ष के गतिमान औसत के आधार पर प्रति वर्ष कर की गणना कर ली जाय। एक अन्य हल है जिस औसत पुनर्गणना (average recalculation) कहा जाता है। यह हल करदाता को इस बात की छूट देता है कि वह पिछले कुछ वर्षों, उदाहरणतः ५ से १० वर्षों की अपनी सर-देयता का फिर से हिसाब लगाये और उसके औसत को प्रत्येक वर्ष की सर-योग्य आय का आधार बनाये। इसके अनिश्चित, इस समस्या के हल की एक तीसरी रीति भी है जिस संचयी औसत रीति (cumulative average method) कहा जाता है। इस रीति का मूल प्रस्ताव विलियम विक्रे (William Vickrey) ने किया था।

### आय का कराधान तथा सामर्थ्य सिद्धान्त अथवा समता का सिद्धान्त (Income Taxation and the Principle of Ability)

अगर हमने इस बात का विवेचन किया कि कराधान की दृष्टि से, कुल आय में से व्यावसायिक व्ययों को घटाने के बाद जिस प्रकार शुद्ध आय (net income) की गणना की जाती है। शुद्ध आय का हिसाब लगा लेने के बाद भी उसमें से कुछ छूटों (exemptions) तथा कटौतियों की अनुमति दे दी जाती है। मूल प्रश्न यह है कि क्या कर की दर आय की सम्पूर्ण राशि पर लगाई जाय अथवा इन घनराशियों में से करदाता को कुछ कटौतियाँ करने की अनुमति दे दी जाय ?

दे दी जाय ? प्रत्युत्तर में यह कहा जा सकता है कि कुछ समायोजन (adjustments) किये जाने की अवश्य अनुमति होनी चाहिए। ऐसा करने के निम्नलिखित तीन प्रमुख कारण हैं —

- (अ) ताकि कर के आधार को कर बढ़ा करने की योग्यता के अनुबूल बनाया जा सके (to bring the base of the tax into line with tax paying ability.)
- (ब) ताकि शुद्ध विस्म के व्ययों (spending) को प्रोत्साहन प्रदान किया जा सके, और
- (स) प्रशासन (administration) को सरल बनाया जा सके।

आय कर की आधार सिद्धा : सामर्थ्य सिद्धान्त—शुरू से ही, आय-कर को सदैव एक ऐसा कर माना जाता है जो कि सामर्थ्य सिद्धान्त (principle of ability) पर आधारित है। इस कर का इस प्रकार समायोजन (adjustment) किया जा सकता है कि निम्नतम आय वाले वर्गों

और अंशतः उपभोग के लिए खरीदी गई हो। ऐसी खरीदें छोटे-छोटे व्यापारियों, किसानों तथा पेशेवर अथवा व्यावसायिक व्यक्तियों की स्थिति में सम्मिलित रूप से की जाती हैं। उदाहरण के लिए, एक किसान अपने ट्रक का उपयोग अपने व्यवसाय के लिए भी कर सकता है और अपने व्यक्तिगत सौदों की खरीदारी के लिए भी। एक लेखक किसी यात्रा का उपयोग भ्रमण के लिए कर सकता है और ब्रह्मण अपने अपने उपन्यास के लिए सामग्री प्राप्त करने के लिए। ऐसे मामलों में, इन व्ययों को व्यावसायिक एवं व्यक्तिगत व्ययों में पृथक्-पृथक् करना एक बड़ा कठिन कार्य होता है।

**व्यावसायिक व्ययों के लिए की जाने वाली कटौतियों के सम्बन्ध में उत्पन्न कुछ कठिनाइयाँ (Some Difficulties in Making Deductions for Business Expenses)**

एकाकी व्यक्ति जो मजदूरी तथा वेतन के रूप में आय प्राप्त करते हैं, उनके सम्बन्ध में तो इस बात का पता लगाने में अधिक कठिनाई नहीं होती कि उन्होंने अपनी आय को प्राप्त करने में कौन-कौन से व्यय किये हैं। किन्तु एक व्यवसाय के अन्तर्गत व्यावसायिक व्ययों की गणना करने में अवश्य कुछ कठिनाइयाँ उत्पन्न हो सकती हैं। यह हो सकता कि एक व्यवसायी (businessman) अपनी कर-सम्बन्धी देयता (tax liability) को कम करने के लिए, व्यावसायिक व्ययों को बड़ा चढ़ा कर दिखावाये। उदाहरण के लिए, वह अपने परिवार के किसी सदस्य को ऐसे कार्य के लिए भुगतान कर सकता है जो कि पता नहीं कि हुआ भी है कि नहीं। इस स्थिति में, यह सम्भव है कि कुछ व्यावसायिक व्यय ऐसे किये जायें जिन्हें वैध (legitimate) न कहा जा सके।

इसके अतिरिक्त, कुछ व्यावसायिक व्यय ऐसे भी हो सकते हैं कि जिनका हिसाब लगाने में कुछ यथार्थ कठिनाइयाँ सामने आएं। उदाहरण के लिए, कुछ अवयव ऐसी वस्तुओं पर किये जाते हैं जो कि एक वर्ष से भी अधिक लम्बी अवधि तक व्यवसाय के संचालन में उपयोगी सिद्ध होती हैं। इसका एक महत्वपूर्ण उदाहरण है—यन्त्र (machinery)। यन्त्रों की खरीद पर होने वाला व्यय उन अनेक वर्षों के बीच बाँटा जाना चाहिए जिनमें कि व्यवसाय का संचालन करना लाभकारी हो—ऐसे व्यय को मूल्य ह्रास प्रभार (depreciation charge) कहा जाता है। यह वह धनराशि होती है जो फर्म की पूँजी को अक्षुण्ण (intact) बनाये रखने के लिए आवश्यक होती है। इस धनराशि से बैंक कर्जाता को कोई वार्षिक लाभ नहीं होता अतः यह आय नहीं है बल्कि व्यय ही है। व्यवहार में वार्षिक मूल्य-ह्रास प्रभार का निर्धारण करना एक बड़ा ही कठिन कार्य होता है। शुद्ध आय का अनुमान लगाने में समय की समस्या (The Problem of Time in Estimating Net Income)

कराधान के लिए शुद्ध आय का अनुमान लगाने में तथाकथित (so-called) समय की समस्या के कारण कुछ संलग्न पैदा होती है। यहाँ यह बात ध्यान देने योग्य है कि किसी व्यक्ति अथवा व्यावसायिक इकाई (business unit) की आय उस समय से ही निरन्तर जारी रहने वाला एक प्रवाह होता है जब से कि वह व्यक्ति कर अदा करने वाली इकाई बन जाता है, बशर्ते कि सेवानिवृत्ति (retirement) अथवा मृत्यु आदि के कारण वह उस आय से वंचित ही न हो जाय। आय के इस प्रवाह को समय के सुविधाजनक हिस्सों में, सामान्यतः एक वर्ष की अवधियों में बाँट लिया जाता है। ऐसा विभाजन करने में, सम्भव है कि उस व्यक्ति के लिए तो कोई समस्या उत्पन्न न हो जो कि अपनी आय, मजदूरी व वेतन तथा व्याज व किरायों के रूप में प्राप्त करता है परन्तु व्यावसायिक लाभों के सम्बन्ध में अवश्य कठिनाई उत्पन्न होती है।

व्यवसाय में, उस समय जबकि फर्मों (firms) द्वारा व्यय किये जाते हैं, और उस समय के बीच, जबकि वे उत्पादित वस्तुओं की बिक्री से आय प्राप्त करती हैं, काफी अन्तर पाया जाता है। जो वस्तुएँ बेची गई हैं उनका कुछ भाग उस कच्चे माल से बनाया गया था जो कि उससे पहले की अवधियों में खरीदा गया था और जो कच्चा माल तथा अन्य सामान अब खरीदा गया है उसका उपयोग भविष्य में वस्तुओं का उत्पादन करने में किया जायेगा। ऐसी दशाओं में, जब तक व्यवसाय की मात्रा, मूल्य-स्तर, फर्मों के लाभ तथा करो की दरें आदि सब स्थिर रहेंगे,

चाहिए। समुक्त राज्य अमेरिका तथा कनाडा जैसे देशों में चिन्तिता व्यय की छूट दी जाती है बशर्ते कि ये व्यय एक न्यूनतम (minimum) मात्रा (जो कि न्यूनाधिक रूप में सामान्य मात्रा होती है) से अधिक हो और अधिकतम (maximum) मात्रा से ज्यादा न हो।

**आकस्मिक हानियों के लिए छूट (Allowances for Casualty losses)**—करदाता को, आमतौर पर, आकस्मिक हानियों के लिए भी छूट प्रदान की जाती हैं—ऐसी आकस्मिक हानियों के उदाहरण हैं—कि आग लगने से सम्पत्ति का विनाश, चोरी अथवा दुर्घटना आदि। इन छूटों को इसलिए तर्क सगत (reasonable) माना जाता है क्योंकि ऐसी आकस्मिक हानियाँ शुद्ध धन (net wealth) में कमी की सूचक होती हैं और इस प्रकार इस अवधि की वास्तविक आय का हिसाब लगाने में आवश्यक घटत (subtraction) किये जाने की प्रतीक होती है।

अदा किये गये अन्य करों के लिए शुद्ध आय में से कटौती—अन्त में, कुछ देशों में, आय कर लगाने के उद्देश्य से शुद्ध आय में से अन्य कर की अदायगियों को घटाने की अनुमति दी जाती है। ऐसी घटौती का समर्थन दोहरे कराधान (double taxation) की भ्रान्त धारणा (mistaken notion) के आधार पर किया जाता है और इस आधार पर कि कर के ऊपर कर नहीं लगाया जाना चाहिए। परन्तु यह एक विवादास्पद मुसला (controversial issue) है।

**कुछ किस्म की क्रियाओं को प्रोत्साहन देने के लिए घटौतियाँ (Deductions to Encourage Certain Activities)**—सभी देशों में, आय-कर कानून कुछ कटौतियों की अनुमति देते हैं। इनका उद्देश्य कुछ किस्म की क्रियाओं को प्रोत्साहन देना होता है। कुछ क्रियाएँ इस प्रकार की होती हैं जिन्हें कि यदि गैर-सरकारी व्यक्ति या संस्थाएँ नहीं करती हैं तो वे सरकार को करनी होती हैं। अन्य मामलों में, सरकार कुछ ऐसी क्रियाओं को भी प्रोत्साहित कर सकती है जो कि सम्पूर्ण समाज के हित में हों। प्रथम श्रेणी में वे अशदान (contributions) आते हैं जो कि कर-दाता धर्माय संस्थाओं (charitable institutions) तथा प्रणालियों (trusts) और कुछ सीमा तथा धार्मिक संस्थाओं (religious bodies) को देता है। दूसरी श्रेणी में, कुछ ऐसी अदायगियाँ आती हैं—जैसे कि बीमे की किश्तें, ममी किस्म की बचतें तथा ऐसी धनराशियाँ जो कि विशेष रूप से संपन्न-विस्तार (plant expansion) के लिए निवासी गई हों।

**छूट तथा समता का सिद्धान्त (Exemption and the Principle of Equity)** .

इस बात पर सामान्य रूप से सहमति पाई जाती है कि आय-कर का वितरण आरोही रीति (progressive manner) से किया जाना चाहिए और निम्नतम आय वाले वर्ग को इससे पूर्णतया मुक्त रखा जाना चाहिए। इस सम्बन्ध में यहाँ दो मुद्दे खड़े होते हैं—एक तो यह कि छूट की मात्रा क्या हो, और दूसरे यह कि आरोहण का स्वरूप क्या हो, ये दोनों ही मुद्दे समता अथवा न्याय के सिद्धान्त से सम्बन्धित हैं। आय-कर के क्षेत्र में न्यूनतम आमदनीयों की मुक्ति के सम्बन्ध में कई उपयोगी कार्य सम्पन्न करने होते हैं। सर्वप्रथम ऐसी मुक्ति अथवा छूट (exemption) उन सब परिवारों को आय-कर से वृक्ष रखती है जिनकी आय न्यूनतम निर्धारित मात्रा से कम होती है। दूसरे, यह उन सबके लिए आरोहण (progression) प्रस्तुत करती है जिन पर कि कर लगाया जाता है। तीसरे, यह विभिन्न परिवारों पर लगाये गये करों के भार का उनके आधितों की सहाय के अनुसार ही समायोजन करती है।

यह पहले ही कहा जा चुका है कि जो मुक्ति अथवा छूट प्रदान की जाये उसमें कम से कम निर्वाह-मात्र (bare subsistence) के बराबर धनराशि तो अवश्य सम्मिलित हो, इसका कारण यह है कि यदि किसी व्यक्ति की आय निर्वाह मात्र से भी कम होती है तो उसमें कर अदा करने की सामर्थ्य नहीं होती। अतः यह कहना तर्क सगत है कि छूट की न्यूनतम सीमा आय के निर्वाह मात्र-भर के बराबर निश्चित की जानी चाहिए। तथापि, ऐसी सामान्य रूप से स्वीकृत न्यूनतम सीमा का निश्चय करना बड़ा कठिन है।

**आरोहण का सिद्धान्त तथा दर-रचना**  
(The Principle of Progression and the Rate Structure)

यह बात तो व्यापक रूप से स्वीकार की जाती है कि आय-कर आरोही होना चाहिए—अर्थात् यह कि सबसे निर्धन वर्गों को कर मुक्त करने के पश्चात् कर की दर आय की प्रत्येक वृद्धि

को कर से मुक्त रखा जा सके और अपेक्षाकृत धनी वर्गों पर उनकी अपनी-अपनी आमदनियों के अनुसार ही कर का भार डाला जा सके। राजस्व-उत्पादकता (revenue productivity) जैसे कुछ विचारणीय तत्वों के अतिरिक्त समता के दृष्टिकोण से भी आय-कर को आदर्श कर (ideal tax) माना जाता रहा है।

निश्चित न्यूनतम व्यय का आय-कर मुक्त होना—आजकल आय को आर्थिक कल्याण का सामान्यतः सबसे अधिक सन्तोषजनक माप माना जाता है। किसी व्यक्ति की आय जितनी अधिक होगी उतने ही अधिक आर्थिक कल्याण का वह उपभोग कर सकता है। इस प्रकार कहा जा सकता है कि आय (income) अदा करने की योग्यता का एक अच्छा मापदण्ड है। परन्तु एक तथ्य यह भी है कि प्रत्येक परिवार की भोजन, वस्त्र, विद्याभ्युत्थान तथा मनोरंजन आदि के लिए कुछ न्यूनतम निर्वाह व्ययों (living costs) की आवश्यकता होती है। इन व्ययों के लिए उसे जितनी आय की आवश्यकता होती है उसे कर अदा करने की योग्यता का प्रतीक नहीं माना जा सकता क्योंकि यह धनराशि तो उसे अपना अस्तित्व बनाये रखने के लिए किसी प्रकार व्यय करनी ही होगी। यही कारण है कि सभी देशों में, एक निश्चित न्यूनतम धनराशि से सभी व्यक्तियों को मुक्त कर दिया जाता है।

परिवार के आकार के अनुसार कर भार—परिवार का आकार (size of the family) दूसरा महत्वपूर्ण तत्व है जिस पर कर-अधिकारियों को विशेष ध्यान देना चाहिए। किसी परिवार का आकार जितना बड़ा होता है, अपनी निश्चित आय के द्वारा प्राप्त किया जाने वाला उसका जीवन-स्तर भी उतना ही नीचा होता है। अतः करो से छूट की न्यूनतम सीमाएँ भी, जिनका कि हमने ऊपर उल्लेख किया है, इस बात पर निर्भर होती हैं कि परिवार में व्यक्तियों की संख्या कितनी है और आय के एक निश्चित स्तर पर अदा किये जाने वाले कर की राशि कितनी है। इस सम्बन्ध में हमें निम्नलिखित चार प्रमुख प्रश्नों का निपटारा करना है —

(क) छूट (exemption) की मात्रा क्या हो ?

(ख) करो की छूट किस प्रकार प्रदान की जाए ? क्या यह छूट आय में से कटौती (deduction) के रूप में दी जाये अथवा यह कर की धनराशि में से घटौती के रूप में हो ? सामान्यतया यह आय में से घटौती के रूप में ही प्रदान की जाती है।

(ग) छूट की मात्रा में एकरूपता (uniformity)—क्या छूट की मात्रा सभी आश्रितों (dependents) के लिए एक समान हो, बिना इस बात का ध्यान किये कि उनकी आय कितनी है और उनकी सख्या कितनी है, और

(घ) आश्रित नौन है ? कर-परिहार (tax-avoidance) को कम करने के लिए आश्रितों की परिभाषा देना अत्यन्त आवश्यक है।

इस प्रकार, आय-कर का एक सबसे बड़ा गुण यह है कि यह परिवार के आकार के अनुसार ही कर का भार डालने में समर्थ होता है। परन्तु इस सम्बन्ध में निम्न बातों के विषय में पर्याप्त सावधानी रखनी चाहिए, जैसे—परिवार तथा उसके आश्रितों की उचित परिभाषा क्या हो, छूट किस रूप में प्रदान की जाये, आदि आदि।

चिकित्सा व्ययों (Medical Expenses) की छूट—अनेक देशों में कर लगाने के उद्देश्य से आय का निर्धारण करने के हेतु चिकित्सा-व्यय (medical expenses) की छूट दी जाती है। यह बात ध्यान देने योग्य है कि चिकित्सा व्यय यदि काफी मात्रा में हो तो उस वास्तविक जीवन-स्तर में निश्चय ही कमी हो जायेगी जिसे कि एक निश्चित आय द्वारा प्राप्त करना सम्भव था। यदि दो परिवारों की आय एक समान हो तथा उनके आश्रितों की संख्या भी बराबर हो, किन्तु यदि उनमें से एक परिवार में न तो कोई बीमारी हो और न ही किसी प्रकार के चिकित्सा व्यय हो जबकि दूसरे परिवार में चिकित्सा सम्बन्धी व्यय की मात्रा काफी अधिक हो तो इस स्थिति में, स्पष्ट है कि पहला परिवार दूसरे परिवार की तुलना में ऊँचा जीवन-स्तर ध्यतीत करेगा। दूसरे परिवार की अधिक कल्याण की मात्रा तथा उसकी कर अदा करने की सामर्थ्य निश्चय ही कम होगी। आय-कर लगाने के उद्देश्य से आय में हेर-फेर करते समय तथ्य पर भी विचार किया जाना

यदि नगरपालिका (municipality) द्वारा किसी मकान के सामने पार्क बना दिया जाय तो इसने उस मकान की कीमत बढ़ जायेगी। उसका किराया मूल्य (rental value) भी अधिक प्राप्त होगा। इसी प्रकार, यदि किसी क्षेत्र में महत्वपूर्ण औद्योगिक इकाइयाँ कायम कर दी जायँ तो उसके फलस्वरूप वहाँ की भूमि के मूल्य में वृद्धि हो जायेगी। फिर, शहरी क्षेत्रों में जब जनसंख्या बढ़ती है तो उससे उन क्षेत्रों में मकानों की माँग में वृद्धि हो जाती है और इसके परिणामस्वरूप शहरी भूमि के मूल्यों में भी निरन्तर वृद्धि होती जाती है। इन सभी स्थितियों में, सम्पत्ति के स्वामी अपेक्षाकृत अधिक आय प्राप्त करने में सफल हो जाते हैं, परन्तु ऐसा इसलिए नहीं होना क्योंकि उन्होंने कुछ कार्य किया है अथवा कुल उत्पादकता (total productivity) में अपना कुछ अंशदान दिया है। वे ऐसा लाभ प्राप्त करने में उन बाह्य परिस्थितियों के कारण सफल हो जाते हैं जिन पर कि उनका अपना कोई नियन्त्रण नहीं होता। ऐसी आमदनियों को अप्रत्याशित आय (wind falls) अथवा अनर्जित आय कहा जाता है। इस भेद के अनुसार उत्पादन के उत्पादनों द्वारा प्राप्त होने वाली साधारण आमदनियाँ “अर्जित आय” कही जाती हैं और केवल ऐसी असाधारण आमदनियों को “अनर्जित आय” ही संज्ञा दी जाती है जो कि कुछ परिवर्तित सामाजिक परिस्थितियों के कारण प्राप्त होती हैं।

अर्जित तथा अनर्जित आय के बीच एक और अन्तर भी किया जाता है। ऐसी सभी आमदनियाँ जो कि श्रम से प्राप्त होती हैं श्रम-आय (labour incomes) अथवा अर्जित आय कही जाती हैं और सम्पत्ति से प्राप्त होने वाली आमदनियाँ सम्पत्ति आय (property incomes) अथवा अनर्जित आय कही जाती हैं। सही अन्तर का आधार यह है कि अर्जित आमदनियों में तो व्यक्ति को त्याग, अनुविद्या तथा कष्ट सहन करना होता है किन्तु अनर्जित आमदनियों की स्थिति में ऐसा कोई त्याग अथवा कष्ट सहन नहीं करना होता।

**अर्जित तथा अनर्जित आय में भेद के पक्ष में तर्क (Arguments in favour of Distinction) :**

लोकवित्त के सैद्धान्तिक विवेचन में, यह एक सर्व स्वीकृत सिद्धान्त माना जाता है कि अनर्जित आय के मुकाबले अर्जित आय पर अपेक्षाकृत नीची दरों से कर लगाये जायँ। इस सिद्धान्त के समर्थन में अनेक कारण प्रस्तुत किये जाते हैं —

(१) अवकाश का त्याग (Sacrifice of Leisure)—जिन लोगों को काम करना पड़ता है उन्हें अपने अवकाश अथवा फुरसत (leisure) का त्याग करना होता है किन्तु वे लोग जो अनर्जित आमदनियों पर जीवन यापन करते हैं उन्हें अपने अवकाश अथवा फुरसत का कोई त्याग नहीं करना होता। अतएव इन दोनों में भेदभाव होना स्वाभाविक ही है।

(२) कार्य से सम्बन्धित होना—अर्जित आय केवल सभी प्राप्त होती है जबकि व्यक्ति काम करने में समर्थ होता है किन्तु सुरक्षित निवेश (safe investments) सम्बन्धित व्यक्ति की स्थिति अथवा हस्तियता (status) की परवाह किये बिना ही आय प्रदान करते हैं। कमाई से होने वाली आय व्यक्ति की अशक्तता (disability) या मृत्यु के कारण बन्द हो सकती है अथवा बीमारी के कारण अवरुद्ध हो सकती है। कमाई से होने वाली आय, स्वस्थ व्यक्तियों की स्थिति में भी, जहाँ अधिक घट-बढ़ सकती है, वहाँ सम्पत्ति से प्राप्त होने वाली आय, जैसे कि सरकारी बाण्ड से प्राप्त आय अपेक्षाकृत स्थिर रहती है। इसके अतिरिक्त, सम्पत्ति से प्राप्त होने वाली आय अनेक मामलों में अत्यधिक सुरक्षित अथवा अश्वय हो सकती है।

(३) अनिश्चितता (Uncertainty)—कहा जाता है कि अनर्जित आय के मुकाबले अर्जित आय अधिक अनिश्चित होती है। अनिश्चित इन मानों में कि अर्जित आय के सम्बन्ध में तो उन व्यक्तियों की सहाय की एक निश्चित सीमा होती है जिनमें कि वह प्राप्त होती है किन्तु सरकारी ऋण-पत्रों एवं भूमिसंपत्ति से प्राप्त होने वाली अनर्जित आय के सम्बन्ध में यह आशा की जा सकती है कि वह अनिश्चित समय तक चलती रहेगी। अर्जित आय इसलिए अनिश्चित होती है क्योंकि वह व्यक्ति की अशक्तता अथवा असमर्थता तथा मृत्यु के कारण विस्तृत बन्द हो जाती है और बीमारी के कारण इसमें बाधा पड़ सकती है। इसके विपरीत, सम्पत्ति तथा सरकारी ऋण-पत्रों (government securities) से प्राप्त होने वाली आय अपेक्षाकृत स्थायी होती है।

के साथ बढ़ती चाहिए। किन्तु इस सम्बन्ध में, आरोग्य के विषय पर जहाँ सहमति पाई जाती है, वहाँ उसकी प्रकृति तथा उसकी उपयुक्त मात्रा के सम्बन्ध में कुछ असहमति पाई जाती है। वास्तविक समस्या कर की दर-रचना के सम्बन्ध में है। ऐसी उपयुक्त दर-रचना का निश्चय, जिसमें कि आरोग्य के सिद्धान्त का समावेश हो, निम्नलिखित दो विचारणीय बातों के आधार पर किया जायेगा—

(क) किसी विशिष्ट समाज में आय के वितरण में समता अथवा न्याय के प्रति लोगों का सामान्य दृष्टिकोण; और

(ख) आरोग्य के परिणामस्वरूप उत्पन्न होने वाले किन्हीं आर्थिक प्रभावों की महत्ता।

जहाँ तक पहली बात का सम्बन्ध है, लोगों के दृष्टिकोणों में विभिन्नता पाई जाती है परन्तु एक सामान्य विचार इस सिद्धान्त के समर्थन का दिखाई देता है कि न्याय के हित में ऐसा तीव्र आरोग्य (rapid progression) वांछनीय है जिसमें कर की दरें आगे चलकर अत्यधिक ऊँची हो जायें। किन्तु कुछ लोगों का विश्वास है कि आरोग्य अत्यधिक हल्का होना चाहिए। इसका कारण वे ये देते हैं कि यदि आय-कर अत्यधिक आरोग्यी दरों से लगाया गया तो लोगों की काम करने तथा बचत करने की इच्छा एवं क्षमता पर उसका प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा और उसके फलस्वरूप उत्पादकता (productivity) पर भी प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा। परन्तु अर्थशास्त्रियों ने यह बात अनुभव की है कि आरोग्य का वर्तमान कम यद्यपि बड़ा कठोर है, तथापि उसने विनियोग की अधिक मात्रा को तथा सामान्य समृद्धि (general prosperity) को कम नहीं किया है।

### अर्जित तथा अनर्जित आय (Earned and Unearned Income)

अर्जित तथा अनर्जित आय में भिन्नता :

अर्जित तथा अनर्जित आय के बीच पाये जाने वाले भिन्नता को हम पहले ही स्पष्ट कर चुके हैं। आय-कर की सभी पद्धतियों में, धर्म से प्राप्त होने वाली आय तथा सम्पत्ति से प्राप्त होने वाली आय के बीच दरों की पृथक्-पृथक् सूचियाँ लागू की जाती हैं। लोकवित्त में अर्जित तथा अनर्जित आय के बीच में जो भेद किया जाता है उसका आधार वह सम्बन्ध है जो कि व्यक्ति की आय तथा उस आय को प्राप्त करने के लिए व्यक्ति द्वारा किये गये प्रयत्नों के बीच पाया जाता है। पूँजीवादी समाज में, व्यक्ति द्वारा प्राप्त की जाने वाली आय या तो उन सेवाओं पर निर्भर होती है जो कि व्यक्ति प्रदान करता है अथवा उन उपादानों (factors) पर जो कि वह उत्पादन (production) में अपने अङ्गदान के रूप में लगाता है। व्यक्ति अपने निजी धर्म के द्वारा अथवा अपनी सम्पत्ति के द्वारा भी प्रयत्न करता है, उनकी मात्रा एवं किस्म तथा उस आय के बीच जो कि उसी नियत अवधि के अन्तर्गत प्राप्त की गई हो, एक प्रत्यक्ष (direct) तथा निश्चित (definite) अनुरूपता पाई जाती है। उदाहरण के लिए, मजदूरी धर्म की सेवाओं का पुरस्कार है, व्याज पूँजी की सेवाओं का पुरस्कार है, आदि आदि। उत्पादन के उपादान (factor of production) की कोई इकाई जब तक कि इतनी आय प्राप्त करती है जिसे उसकी सेवाओं की सामान्य अदायगी कहा जा सके, तो ऐसी आय अर्जित आय कही जायेगी और जिस क्षण भी वह इकाई (unit) अपने सामान्य प्रतिफल (normal return) से अधिक आय प्राप्त करने में सफल हो जायेगी तो आय की उस अधिक मात्रा को अनर्जित आय कहा जायेगा। अनर्जित आय की स्थिति तब उत्पन्न होती है जबकि उत्पादन के किसी उपादान की माँग कुछ बाह्य कारणों से बढ़ जाती है और कमी होने के कारण वह उपादान बाजार से उस आय के मुकाबले अधिक आय प्राप्त करने में सफल हो जाता है जो कि वह अपने निजी अङ्गदान से प्राप्त करने का अधिकारी था। उदाहरण के लिए,

2. इस सामान्य नियम का एक मात्र अपवाद (exception) तब होता है जबकि कोई व्यक्ति सरकार अथवा धर्मार्थ संस्थान से बेकारी अनुदान (dole) या अनुदान (grant) अथवा उपदान (subsidy) के रूप में आय प्राप्त करता है अथवा किसी से मुफ्त उपहार प्राप्त करता है।



जाय ? करो की विशिष्ट दरो की व्यवस्था की ही क्या आवश्यकता है ? इस प्रकार यह स्पष्ट है कि ऊपर जो तर्क दिये गये हैं वे सभी सारयुक्त हैं ।

अजित व अनजित आय में भेद के विपक्ष में प्रस्तुत किये जाने वाले तर्क (Arguments against Distinction) -

ऊपर यह दिखाया गया है कि आय-कर कानूनों के अन्तर्गत किस प्रकार अजित आय के साथ प्राथमिकता का व्यवहार (preferential treatment) किया जाने लगा । किन्तु इसके बावजूद, कुछ ऐसे तर्क भी हैं जो इन दोनों प्रकार की आय के बीच भेद के विरुद्ध पड़ते हैं । ये तर्क निम्नलिखित हैं —

(१) कर की निम्न दर वचत तथा विनियोग को प्रोत्साहित करती है (Lower rate of Tax Promotes Saving and Investment)—भेद के विरुद्ध दिया जान वाला सबसे महत्वपूर्ण तर्क यह है कि विनियोग आय (investment income) पर लागू किये जाने वाले करो की दर यदि कम कर दी जायेगी तो ऐसा करने में वचत तथा विनियोग को प्रोत्साहन मिलेगा । ऐसा इसलिए होता है क्योंकि अजित तथा अनजित आय के बीच भेद को समाप्त कर देने से स्पष्टतः करो की दरें कम हो जाती हैं और करो की दरें कम हो जाने से वचत को प्रोत्साहन मिलता है । और आजकल तो, अधिक वचत करना ही समाज के हित में है, क्योंकि जितनी अधिक वचत होगी, आर्थिक विकास की गति भी उतनी ही तेज होगी ।

(२) निम्न कर दर का पूँजीगत साधनों के वितरण पर लाभकारी प्रभाव (Beneficial effects on the Distribution of Capital Resources)—एक अन्य तर्क यह है कि अजित तथा अनजित, दोनों ही प्रकार की आमदनियों पर कर यदि अपेक्षाकृत नीची दरों से लगाये गये तो विभिन्न प्रकार के उद्योगों के बीच पूँजीगत साधनों के वितरण पर उनके लाभकारी प्रभाव होंगे । अन्य शब्दों में, पूँजी जोखिम वाले उद्योगों की ओर को भी प्रवाहित होगी ।

(३) वचत करना राष्ट्रीय हित में है (Saving is in the National Interest)—सम्पत्ति-आय (property income) तथा श्रम-आय (labour income) के बीच भेद के विरुद्ध सबसे प्रबल तर्क इस बात पर आधारित है कि वचत करने की प्रेरणा पर उसका क्या प्रभाव पड़ता है । सम्पत्ति-आय पर कर की नीची दर से निश्चय ही वचत को प्रोत्साहन मिलता है और यदि यह स्थिति राष्ट्रीय हित में होती है ।

क्या अजित व अनजित आय के भेद को समाप्त किया जा सकता है ? (Can this Distinction be Abolished ?)

यदि अजित तथा अनजित आय के बीच किया जाने वाला भेद कठिनाइयों से भरा है, और यदि दोनों प्रकार की आय में से किसी के साथ भी विशिष्ट व्यवहार के पक्ष को प्रबल रूप में नहीं रखा जा सकता, तो फिर क्या यह उचित नहीं होगा कि इस भेद को ही समाप्त कर दिया जाए ?

इस सम्बन्ध में व्यावहारिक कठिनाई यह है कि अजित आय के पक्ष में किये जाने वाले भेद को समाप्त करने के पश्चात् आय से उतना ही राजस्व (revenue) कैसे प्राप्त किया जाए जितना कि पहले प्राप्त होता था ? यदि अजित आय को प्राप्त होने वाली छूट को समाप्त किया जाए तो इसका अर्थ होगा कि निम्न आय वाले वर्गों को नुकसान उठाना होगा, यहाँ तक कि यदि करो की दरें अपरिवर्तित भी रहें, तो भी उनके करो के प्रभावों एवं सीमान्त दरों (effective and marginal tax rates) में वृद्धि होने से उनको हानि उठानी होगी । इस स्थिति में प्रवृत्ति यह होगी कि आयकर से होने वाली कुल सरकारी आय बढ़ने लगेगी । करो की दरें घटाकर सरकार को इस प्रवृत्ति को रोकना होगा (यहाँ हमने यह मान लिया है कि सरकार को उतना ही राजस्व प्राप्त करना चाहिए जितना कि इसको समाप्त करने से पहले प्राप्त करती है) । पर तब प्रश्न यह पैदा होता है कि करो की दरों में कमी कैसे की जाय । करो की दरें कम करने के सम्बन्ध में कई सम्भावनाएँ प्रकट की जा सकती हैं और उनके अवलिखित विभिन्न परिणाम हो सकते हैं :—

(४) आय कमाने के लिए व्यय (Expenses for Earning)—अर्जित आय के कमाने में कुछ व्यय करने होते हैं जबकि अनर्जित आमदनियों पर निर्भर रहने वाले व्यक्तियों को ऐसी व्यय नहीं करने पड़ते। प्रथम तो, शारीरिक तथा मानसिक प्रयत्नों से सम्बन्धित कुछ ऐसे वास्तविक व्यय होते हैं जो आय कमाने समय करने होते हैं किन्तु जो लोग अपनी आय के लिए सम्पत्ति पर निर्भर रहते हैं, स्पष्टतः उन्हें ऐसे व्यय नहीं करने होते। दूसरे, अर्जित आय एक बड़े भण्ड में उस निवेश (investment) का प्रतिफल होती है जो कि व्यक्ति की शिक्षा (education) तथा उसके प्रशिक्षण (training) पर किया जाता है और यदि ऐसी आय के साथ तबदीली व्यवहार (preferential treatment) न किया जाय तो संभव है लोग ऐसा विनियोग करना ही बन्द कर दें।

(५) उत्पादन क्षमताओं का ह्रास (Depreciation of Production Capacities)—जो लोग काम करते हैं (अर्थात् अर्जित आय कमाते हैं) और काम करते रहने में उनकी उत्पादन-क्षमताओं (productive capacities) का जो ह्रास होता है उसका उन्हें कोई भत्ता प्राप्त नहीं होता। और भी अधिक विशिष्ट रूप से कहा जाए तो श्रमिकों अथवा कर्मचारियों को बुढ़ावस्था के लिए बचत करनी होती है। इसके विपरीत, जो लोग अनर्जित आमदनियों पर निर्भर होते हैं वे पहले ही अपने लिए कोषों का निर्माण कर लेते हैं और उन्हें वर्तमान भयवा भविष्य के बारे में चिन्तित होने की आवश्यकता नहीं होती।

(६) सम्पत्ति के अधिकार एवं सम्बन्धी लाभ (Advantages of possession of property)—यह बात सामान्य रूप से स्वीकार की जाती है कि सम्पत्ति के अधिकार से उसके स्वामी को कुछ लाभ पहुँचते हैं, ये लाभ उन लाभों के अलावा होते हैं जो कि उस सम्पत्ति से प्राप्त होने वाली वार्षिक आय के रूप में उसे उपलब्ध होते हैं। सुरक्षा तथा शक्ति से सम्बन्धित अनेक मनोवैज्ञानिक लाभ हैं जो सम्पत्ति के स्वामी को प्राप्त होते हैं। यही नहीं, सम्पत्तिशाली लोगों को इस बात की भी आवश्यकता नहीं होती कि वे अपने उपभोग-व्यय को पूर्णतः अपने वार्षिक आय तक ही सीमित रखें। ये लाभ अनर्जित आय में सम्मिलित होते हैं, न कि अर्जित आय में।

(७) सतत परिश्रम के लिए प्रेरणा (Incentive to hard work)—अर्जित आय पर यदि नीची दरों से कर लगाया जाय तो उससे स्वभावतः ही कठिन श्रम करने की अधिक प्रेरणा प्राप्त होगी, और ऐसा न होना व्यक्ति तथा समाज दोनों के ही हित में होगा। इसके विपरीत, करों की भारी दरों से लोगों की काम करने तथा बचत करने की प्रेरणा पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा। अनर्जित आमदनियों के मामले में ऐसा नहीं होता। अनर्जित आमदनियों पर यदि ऊँची दरों से कर लगाये जाते हैं तो उसका कोई अप्रैरिओरमक प्रभाव (disincentive effect) नहीं पड़ता। साथ ही, यह व्यक्ति को और अधिक विनियोग करने के प्रति भी हतोत्साहित नहीं करता, क्योंकि भारी करों के बावजूद भी उसे जो प्रतिफल प्राप्त होता है वह उससे काफी अधिक होता है जो कि वह सामान्य परिस्थितियों में प्राप्त करता है।

निष्कर्ष (Conclusion):

अनर्जित आय के मुकाबले अर्जित आमदनियों के साथ प्राथमिकता प्रदान करने के समर्थन में अनेक तर्क प्रस्तुत किये जाते हैं। परन्तु ये सभी तर्क वास्तव में ठोस नहीं कहे जा सकते और उनमें से कई का धासानी से खण्डन किया जा सकता है। उदाहरण के लिए, इस तर्क को कि अर्जित आमदनियों अनिश्चित तथा सद्विध होती हैं और सम्पत्ति से प्राप्त होने वाली आय लम्बे समय तक प्राप्त होती रहती है, सदा ही प्रामाणिक नहीं माना जा सकता। जैसा कि जे० एस० मिल ने १९वीं शताब्दी में ही बताया था कि अस्थायी आय पर अस्थायी रूप से ही कर लगाये जाते हैं जबकि स्थायी आय पर अनिश्चित समय तक कर बढ़ा किये जाते रहते हैं। यदि ऐसी बात है तो फिर अर्जित आमदनियों की "सद्विधता अथवा अनिश्चितता" को उनके साथ विशिष्टता तथा प्राथमिकता दिये जाने का आधार बनाने की क्या आवश्यकता है? फिर क्या सरकार बीमों की विश्रुत के लिए विशेष बटीती की व्यवस्था नहीं करती, और क्या सरकार स्वास्थ्य तथा अन्य सामाजिक बीमा को सुविधाएँ प्रदान नहीं करती? इसके अतिरिक्त इस तर्क में भी कोई वजन नहीं है कि अर्जित आय की प्राप्ति में कुछ वास्तविक व्यय करने होते हैं। यदि आय का अर्जन करने में कुछ वास्तविक व्यय होते हैं तो छूट तथा कटौती की सुविधाएँ क्यों न प्रदान कर दी

के बीच घनिष्ठ सम्बन्ध होने के कारण धन पर लगाया जाने वाला कर दोनों ही प्रकार की आय को प्रभावित करेगा—सम्पत्ति से होने वाली आय (अर्थात् अनर्जित आय) को भी और थम से होने वाली आय (अर्थात् अर्जित आय) को भी। अतः यह समझा जाता है कि अर्जित तथा अनर्जित आय के बीच किया जाने वाला भेद उस समय तक अनावश्यक ही होगा जब तक कि वार्षिक सम्पत्ति अथवा धन कर अर्जित तथा अनर्जित दोनों ही आमदनियों को कमाने की व्यक्ति की शुद्ध (net) क्षमता को कम करता है।

यहाँ यह जान लेना भी उचित ही है कि प्रो० प्रेस्ट (Prof. Prest) ने भी अर्जित तथा अनर्जित आय के वर्तमान भेद का बनाये रखने की बजाय शुद्ध योग्यता कर (net worth tax) की वकालत की है। उसके अनुसार, “इस सम्बन्ध में सही हल यही है कि अनर्जित आय के विरुद्ध किए जाने वाले भेद को समाप्त कर दिया जाय” और इनके स्थान पर वार्षिक शुद्ध योग्यता पर एक कर लगाया जाय।” (यह कर वैसा ही है जैसा कि वार्षिक धन कर है।) ऐसे कर का एक लाभ यह होगा कि यह व्यक्ति द्वारा अधिभुक्त पूँजी पर आक्रमण करेगा और उसकी तथा साथ ही उससे प्राप्त होने वाली आय को कम करेगा। इसके अतिरिक्त, यह विनियोग (investment) के जोखिमपूर्ण तथा बिना जोखिम वाले स्त्रियों के बीच और तरल (liquid) तथा ठोस (non-liquid) सम्पत्तियों (assets) के बीच भेद नहीं करेगा। इसके अन्वय बनेक लाभ हैं जिनका वर्णन सम्पत्तियों का कराधान नामक अध्याय में आगे चलकर किया जायेगा।

### निष्कर्ष (Conclusion)

निष्कर्ष के रूप में कहा जा सकता है कि अनेक सुप्रसिद्ध अर्थशास्त्रियों ने अर्जित तथा अनर्जित आय के बीच भेद को समाप्त करने का और उसके स्थान पर एक वार्षिक धन कर (annual wealth tax) अथवा शुद्ध योग्यता कर (net worth tax) लगाने का समर्थन किया है।

अर्जित तथा अनर्जित आय के भेद को बनाए रखा जा सकता है..... के पक्ष का समर्थन (The distinction can be maintained)

परन्तु उपरोक्त कथन के होते हुए भी, अर्जित तथा अनर्जित के बीच किया जाने वाला भेद एक बड़े लाभदायक उद्देश्य की पूर्ति करता है। धन का सचय अर्जित आय के मुकाबले अनर्जित आय से अधिक तीव्र गति में होता है क्योंकि अनर्जित आय की स्थिति में वृद्धि में गीघ्रता के साथ वृद्धि होती है। मुद्रकाल में लोग जल्दी धनी बन जाते हैं और एक सटोरिये (speculator) अथवा चोर बाजारिये (black-marketer) द्वारा मुद्रकाल में प्राप्त किया गया धन उस धन की तुलना में पूर्णतया पृथक् श्रेणी का होता है जो कि एक कठिन परिश्रम करने वाले उद्योगपति अथवा व्यवसायी द्वारा कमाया जाता है। इसी प्रकार, एक तीव्र गति से विनाश करने वाले औद्योगिक तगर की भूमि के मूल्यों में यदि इस कारण वृद्धि हुई है कि वहाँ पर कोई महत्वपूर्ण औद्योगिक इकाई, उदाहरणतः भारी विद्युत संयंत्र (heavy electrical plant) अथवा सोडा व इस्पात आयोग की स्थापना हुई है तो निश्चय ही इस वृद्धि का श्रेय भूमि के स्वामियों के प्रयत्नों को नहीं दिया जा सकता। इस प्रकार, जैसे कि अर्जित तथा अनर्जित आय के बीच एक मान्य भेद किया जा सकता है। ठीक वैसे ही अर्जित तथा अनर्जित धन के बीच भी मान्य भेद किया जा सकता है। किन्तु व्यवहार में, इस बात में स्पष्ट अन्तर करना बड़ा कठिन है कि वहाँ तो अर्जित भाग (earned portion) समाप्त हुआ है और वहाँ से अनर्जित भाग आरम्भ हुआ है, पर इसके बावजूद अर्जित तथा अनर्जित आय के बीच भेद को कायम रखा जा सकता है और समता अथवा न्याय के दृष्टिकोण से उचित ठहराया जा सकता है।

4. Ibid, p 28, “The right sort of solution is to abandon the discrimination against unearned income and to substitute a tax on annual net worth in its place”

- (क) करो की दरों में कमी आय के सभी स्तरों के लिए अनुपाती (proportional) हो सकती है। इस स्थिति में आय के उच्चतर वर्गों पर करो के भार में अपेक्षाकृत अधिक कमी होगी (क्योंकि आय के उच्चतर स्तरों पर अर्जित आय के मुकाबले विनियोग का अनुपात बहुत अधिक होता है)।
- (ख) करो की दरों में की जाने वाली कमी को आय के केवल उच्चतर कोष्ठकों (higher brackets) पर ही केन्द्रित किया जा सकता है जिससे कि कर-भार (tax burden) में की जाने वाली कमी को आय के इन्हीं वर्गों पर स्पष्ट रूप से अंकित किया जा सके।
- (ग) करो की दरों में की जाने वाली कमी को आय के निम्नतर स्तरों (lower levels) पर भी केन्द्रित किया जा सकता है जिससे कि कर-भार की कमी के साथ केवल इन वर्गों को ही पहुँचाया जा सके। इस स्थिति में, मध्यम तथा उच्चतम आय वाले वर्गों को पहले की अपेक्षा अधिक कर-भार वहन करना होगा।

यह बताना अधिक कठिन नहीं है कि उपर्युक्त तीनों विकल्पों (alternatives) में से किसका चुनाव किया जाना चाहिए। आधुनिक लोकतन्त्रीय व्यवस्था में, जनता द्वारा चुनी गई सदन (Parliament) से अथवा उस मन्त्रिमण्डल (Cabinet), से, जो कि उस सदन के प्रति उत्तरदायी हो, यह आशा करना बड़ा कठिन है कि वे तीसरे (ग) के अतिरिक्त अन्य किसी विकल्प को चुनेंगे। यदि प्रथम दो विकल्पों में से किसी को चुना गया तो, स्पष्ट है कि उसका परिणाम अवरोही कराधान (regressive taxation) के रूप में ही सामने आयेगा। जैना कि प्रो० प्रेस्ट ने कहा है कि “जहाँ कोई व्यक्ति इस विषय में विस्कुल निश्चिन्त नहीं हो सकता कि करो में परिवर्तनों के ठीक-ठीक वितरणात्मक प्रभाव क्या होंगे, वहाँ यह भी विस्कुल असम्भव है कि कोई वित्तमन्त्री ऐसी नीति को अपनाकर जो कि स्पष्टतया अवरोही प्रतीत होती हो, अपनी राजनैतिक आत्महत्या करने की जोखिम उठायेगा। अतः व्यावहारिक मुद्दाय के रूप में हम यही पायेंगे कि अर्जित तथा अनर्जित आय के बीच भेद को यदि समाप्त कर दिया जाए तो उससे उच्च आय वाले वर्गों के मध्य प्रेरणाओं (incentives) की समस्याएँ और भी तीव्र हो जायेंगी।”<sup>3</sup>

प्रस्तुत विषय के सम्बन्ध में आधुनिक सम्मतियाँ (Modern Opinions on the Subject) :

प्रो० काल्डोर (Prof Kaldor) का मत है कि अर्जित तथा अनर्जित आय का भेद भारत जैसे देश के लिए विस्कुल अनावश्यक है। ऐसा उस स्थिति में होगा जबकि एक बार वार्षिक सम्पत्ति अथवा धन कर (annual wealth tax) लागू कर दिया जाय। उन्होंने लिखा है, “भारत में यदि एक बार वार्षिक सम्पत्ति अथवा धन कर लागू कर दिया जाता है तो उस स्थिति में मुख्य अर्जित तथा अनर्जित आय के बीच भेद को बनाये रखने में कोई लाभ नहीं दिखाई देता है—इसका अर्थ होगा एक ही लक्ष्य के लिए दो पृथक् अर्थों का उपयोग किया जाना।” किसी व्यक्ति के धन (wealth) में उसकी देयताओं (liabilities) की व्यवस्था करने के पश्चात् उसकी समस्त सम्पत्तियाँ (assets) सम्मिलित होगी। धन जहाँ आय के एक विशिष्ट बिन्दु पर मूल्य का भण्डार (stock of value) है, वहाँ आय मूल्य-सरिता (valuestream) वा एक प्रवाह (flow) है जो कि समय की विभिन्न अवधियों में फैला हुआ है। यदि धन पर प्रतिवर्ष कर लगाया जाय तो इसका निम्न दोहरा प्रभाव होगा —

- (क) यह व्यक्ति की कमाने की क्षमता (earning capacity) को कम कर देगा, और  
(ख) यह आय कमाने वाली सम्पत्तियों के मूल्य को कम कर देगा। धन तथा आय

3. A. R. Prest : op cit ■ 280 281 “Whilst no one can be certain about the exact distributional effects of tax changes it is unlikely that any chancellor would run the risk of political suicide by adopting a policy which appeared to be markedly regressive. Therefore, as a practical proposition one would expect to find that the abandonment of differentiation would intensify the problems of incentives among high income groups”

|  |     |
|--|-----|
| मजदूरी तथा वेतन (Wages and Salaries)                                 | ६५% |
| वृषि के अतिरिक्त उद्यम सम्बन्धी आय (Non-farm Entrepreneurial Income) | ८७% |
| लाभांश (Dividends)   | ७६% |
| किराया अथवा सशान (Rent)  | ४५% |
| ब्याज (Interest)   | ३७% |
| कृषि-आय (Farm Income)  | ३६% |

उपरोक्त लौकिकों के विषय में काफी मात्रा में न्यून सूचना (under-reporting) फार्मों (farms) तथा छोटी व्यावसायिक इकाइयों की आय के सम्बन्ध में प्राप्त हुई है। यह कहा गया कि बड़ी-बड़ी कम्पनियों एवं निगमों द्वारा प्रस्तुत किए जाने वाले विवरण-पत्रों की तो आसानी से जाँच की जा सकती है परन्तु छोटे व्यवसायियों (businessmen) तथा फार्मों के विवरण-पत्रों की पूर्णतया ठीक-ठीक जाँच करना सम्भव नहीं हुआ है। लाभांश तथा ब्याज की आय के विषय में जो न्यून-सूचना प्राप्त हुई है उसका एक बड़ा भाग निम्नतर आय वाले वर्गों से सम्बन्धित है। किन्तु इस सबने होते हुए भी, आय-कर को लागू करने की प्रशामन व्यवस्था में निरन्तर सुधार किया जा रहा है और उसको मजबूत बनाया जा रहा है। ऐसी किस्म के विवरण-पत्रों की ओर अधिक ध्यान दिया जा रहा है जिनमें फिगलिनियों की अधिक सम्भावना हो सकती है। पर फिर भी कर-वचन जारी है, यद्यपि जैसा कि जॉन ड्यू (John Due) ने ठीक ही कहा है, कि—“समुक्त राज्य अमेरिका अथवा कनाडा में यह (कर-वचन) इतनी अधिक मात्रा में नहीं होता कि कर की आधारभूत समता (equity) ही समाप्त हो जाये।” भारत जैसे भ्रष्टव्यवस्था देशों में, कर-वचन अधिक मात्रा में होता है—अज्ञान तो आय-कर विभाग की अकुशलता एवं उसमें व्याप्त भ्रष्टाचार (corruption) के कारण अज्ञात देश में वर्तमान अत्यन्त निम्न कोटि की व्यावसायिक नैतिकता (business morality) के कारण, और अज्ञात राजस्व सङ्ग्रह के सम्बन्ध में सरकार की रूचि की कमी के कारण। परन्तु योजनाओं के कारण राजस्व (revenue) को बढ़ती हुई आवश्यकताओं के साथ ही साथ, सरकारी प्रशामन-व्यवस्था में सुधार किया जा रहा है और इस बात के भी प्रयत्न किये गये हैं कि सरकारी विभागों की अकुशलता (inefficiency) तथा उनमें व्याप्त भ्रष्टाचार कम हो। परन्तु कर-वचन को अनुपेक्षणीय न्यूनतम मात्रा तक पहुँचाने में अभी काफी समय लगेगा।

#### कर-परिहार अथवा कर से बचना (Tax Avoidance)

अपनी आय को कम बतलाकर अथवा छिपाकर जहाँ लोग आय-कर के उन उपबन्धों (provisions) से बच जाते हैं, अवकि तर्क की दृष्टि से उन्हें उन उपबन्धों के अधीन रहना चाहिए था, वहाँ यह भी हो सकता है कि स्वयं आय-कर की व्यवस्था में ही ऐसी अनेक कमियाँ अथवा छिद्र वर्तमान हो जो कर-परिहार को सम्भव बनाते हैं। करदाता कर की उपेक्षा करने में इसलिये समर्थ हो जाता है क्योंकि उसका मामला कर के सामान्य क्षेत्र के अन्तर्गत ही विचाराधीन होता है। अनेक बार, कर का वास्तविक भार बहुत कम बँटोर होता है वसुधावले उसके जैसा कि वह आय-कर अनुसूची से प्रकट होता है। कर-परिहार के कुछ महत्वपूर्ण स्रोत निम्नलिखित हैं —

(१) आय की स्पष्ट एवं व्यापक परिभाषा का अभाव—कर-परिहार का एक अत्यन्त महत्वपूर्ण स्रोत (source) कर की दृष्टि में आय की एक स्पष्ट एवं व्यापक परिभाषा का न होना है। कुछ देशों में, पूँजीगत लाभों (capital gains) को पूर्णतया कर-मुक्त कर दिया जाता है। परिणामस्वरूप, अन्य आमदनी को, विशेषकर अत्यन्त निकट रूप से संचालित व्यावसायिक इकाइयों की कमाई को पूँजीगत लाभों में परिवर्तित कर दिया जाता है और इस प्रकार पूँजीगत लाभ काफी

7 John Due : op cit P 201 “It would not appear to be sufficiently great either U.S.A. or Canada to destroy the basis equity of the tax”

## कर-वंचन अथवा कर का छुपाव तथा कर-परिहार<sup>१</sup> (Tax Evasion and Avoidance)

यदि किसी कर को उच्च कोटि की कुशलता के साथ लागू नहीं किया जा सकता और यदि स्थिति यह है कि लोग कानूनी अथवा गैरकानूनी तरीकों से कर को छिपा लेते हैं तो यह नहीं कहा जा सकता कि कर समता और न्याय के स्वीकृत सिद्धान्तों के अनुरूप है। आम-कर को सामान्यतः ईमानदारी पर लगाया गया कर माना जाता है। यह बहुसंख्यक कर दाताओं से यह आशा करता है कि वे अपनी आय घोषित करें। परन्तु यह सम्भव है कि उनमें से कुछ लोग अपनी आय बिल्कुल घोषित ही न करें और इस प्रकार कर से बच जायें अथवा यह हो सकता है कि वे अपनी आय का कुछ भाग छिपा लें और इस प्रकार कर का कुछ भाग देने से बच जायें। अतः स्पष्ट है कि कर को यदि अत्यन्त प्रभावपूर्ण रीति से लागू न किया जाए तो यह हो सकता है कि कर सिद्धान्तिक समता एक बड़ी सीमा तक केवल नाम मात्र की ही वस्तु रह जायें।

### कर वंचन अथवा कर का छुपाव (Tax Evasion)

आय कर की मुख्य सीमा यह है कि जनता के कुछ वर्गों की आमदनियों की तथा छूटों एवं कटौतियों के दावों की उच्चकोटि की यथार्थता (accuracy) के साथ जाँच नहीं की जा सकती। कुछ आमदनियाँ तो ऐसे स्रोतों से प्राप्त की जाती हैं जिनकी जाँच आसानी से हो सकती है—उदाहरणतः मजदूरी तथा वेतन, व्याज तथा वेतन, व्याज तथा लाभान। इनमें करों को छिपाने की गुंजाइश कम ही होती है। परन्तु जब आमदनियाँ वस्तुओं की बिक्री से अथवा व्यक्तिगत सेवाओं के माध्यम से प्राप्त होती हैं तो उनकी ठीक-ठीक जाँच कर सकता सम्भव नहीं होता। उदाहरण के लिए, किसान, छोटे-छोटे व्यापारी तथा व्यवसायी माहिरणत आय की काफी कम बतलाकर तथा व्यावसायिक खर्चों को अधिक दिखा कर करों से बच जाते हैं आय की ठीक-ठीक जाँच पड़ताल न हो सकने की कठिनाई के कारण ही इन लोगों के लिए कर को छिपाना सम्भव हो जाता है।

### कर वंचन के प्रमुख स्रोत :

कर-वंचन अथवा करों को छिपाने के विभिन्न प्रमुख स्रोत निम्नलिखित हैं —

- (क) प्राप्तियों (receipts) को कम दिखाकर,
- (ख) समाप्तोचित कुल आय का क्रम विवरण प्रस्तुत करके,
- (ग) वैयक्तिक खर्चों की व्यावसायिक खर्चें बताकर और उनकी आय में से घटा कर,
- (घ) अनिमित्त स्रोतों से प्राप्त होने वाली फुटकर आकस्मिक आय का विवरण न देकर आदि आदि।

यद्यपि यह सत्य है कि कर-वंचन सामान्यतः सभी देशों में होता है परन्तु यह बताना कठिन है कि किस-किस देश में कितनी-कितनी मात्रा में कर-वंचन होता है। सामान्य रूप में यह कहा जा सकता है कि संयुक्त राज्य अमेरिका तथा ब्रिटेन जैसे उन्नत देश राजस्व के संग्रह की अपनी प्रशासन-व्यवस्था में निरन्तर सुधार कर रहे हैं और कर वंचन की मात्रा को कम कर रहे हैं। एक अनुमान के अनुसार, द्वितीय विश्व-युद्ध तुरन्त समाप्ति—की अवधि में संयुक्त राज्य अमेरिका के आय-कर विवरण-पत्रों (income-tax returns) में अत्रलिखित आंकड़े दिखाये गये थे<sup>२</sup> —

5. इस सम्बन्ध में जिन बातों पर यहाँ विचार किया गया है वे समान रूप से सभी प्रत्येक करों पर लागू होती हैं।
6. सम्बन्धित आंकड़े जॉन ड्यू द्वारा लिखित 'सरकारी वित्त' (Government Finance) नामक पुस्तक की पृष्ठ संख्या १६६ से लिये गये हैं।

हस्तांतरण (blank transfer) की व्यवस्था आदि। इन सबका परिणाम यह होता है कि अवैधानिक प्रकृति का कर-परिहार सम्भव हो जाना है।

कर परिहार के उपर्युक्त न्योतों का यदि सावधानी के साथ अध्ययन किया जाए तो ज्ञात होगा कि कर-परिहार के अवसर वशतः तो आय-कर कानूनों की कमियों के कारण उत्पन्न हो जाते हैं और अज्ञात इसलिए उत्पन्न होते हैं क्योंकि कर-योग्य आय (Taxable income) की कोई सन्तोषजनक व्याख्या करने में कुछ अन्तर्निहित कठिनाइयाँ हैं। कारण चाहे कुछ भी क्यों न हो, यह तो स्पष्ट है कि यदि कर-वचन और कर-परिहार (Tax evasion on tax avoidance) व्यापक रूप में वर्तमान रहे तो लोगों पर उसका बड़ा प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा। जैसा कि प्रो० कैल्डोर (Keldor) ने कहा है, "मेरा यह दृढ़ मत है कि पिछले १५-२० वर्षों की अनिविधियाँ—जिनके अन्तर्गत निम्नमानी तरीके से जहाँ कर की ऊँची सीमान्त दरें लागू की गईं, वहाँ कर-परिहार के व्यापक द्वार पूर्ववत् खुले रहे—अत्यधिक हानिकारक प्रकृति की हैं।"<sup>8</sup> सम्पूर्ण व्यवस्था में "एक विलक्षण किस्म की नैतिक एवं बौद्धिक बेईमानी की झलक मिलती है।" जैसा कि हेनरी साइमन्स (Henry Simons) ने कहा है, "यहाँ कोई भी व्यक्ति घोखेबाजी की एक विशाल योजना देख सकता है जिसके द्वारा कि अत्यधिक तथा असाधारण मात्रा में अधिकार (surtaxes) इन बायबो के साथ लगाये जाते हैं कि उन्हें प्रभावपूर्ण रीति में कार्यान्वित नहीं किया जायेगा। इस प्रकार, राजनीतिज्ञ (politicians) जहाँ करो की ऊँची दरों का गर्व के साथ उल्लेख करते हैं, वहाँ धनी मित्रों को उन करो में मौजूद व्याप्त छिद्रों एवं कमियों के प्रकटशाही अर्थों को भी चुपचाप स्मरण भी करा देते हैं।"<sup>9</sup> ऐसी स्थिति में, लोगों के मन में सरकार तथा कर संग्रह करने वाली प्रशासन-व्यवस्था के प्रति बहुत कम सम्मान रह जायेगा और यहाँ तक कि ईमानदार व्यक्ति भी अपने करो की देयता को कम करने अथवा उसे पूर्णतः समाप्त करने के लिए सदृश तरीकों का आश्रय लेने लगेंगे। इस सबके अनिश्चित, एव विशेष बात यह होगी कि समता (equity) तथा न्याय (Justice) के सिद्धान्त को व्यावहारिक रूप से लागू किया नहीं जा सकेगा।

कैल्डोर का सिद्धान्त—कैल्डोर (Keldor) ने यह सुझाव दिया है कि कर-वचन तथा कर-परिहार को रोकने के लिए आय-कर तथा सम्पत्ति कर, दोनों का ही साथ-साथ उपयोग किया जाय। यदि एक ही सत्ता (authority) इन दोनों ही करो को लागू करे तो उससे प्रशासनिक कार्य कुशलता में वृद्धि होगी। "जिन्नी व्यक्ति की सम्पत्ति के स्वामित्व की जाँच करने में निश्चय ही उसकी छिपी हुई आय का पता चलेगा और इसी प्रकार उसकी आय की प्राप्तियों की जाँच करने में निश्चित रूप से उसकी छिपी हुई सम्पत्ति प्रकाश में आयेगी। अब जिन्नी एक कर को लगाने की बजाए यदि आय तथा सम्पत्ति दोनों पर ही कर लगाया जाए तो उसने कर वचन तथा करो को छिपाने की अपेक्षावृत अधिक रोचकता हो सकेगी।"<sup>10</sup>

### आय के कराधान के प्रभाव (Effects of Income Taxation)

प्रश्न उठता है कि किसी देश के करो के ढाँचे में आय-कर का क्या योग होता है? हम

- 8 N. Kaldor *Indian Tax Reform*, p. 11, "I am strongly of the view that the developments of the last 15-20 years which imposed (nominally) fantastically high marginal rates of tax while permitting the continuance of wide loopholes for tax avoidance are highly pernicious in character."
- 9 Quoted by Kaldor *op cit* p. 11, "One senses here a grand scheme of deception whereby enormous surtax are voted exchange for promises that they will not be made effective. Thus the politicians may point with pride to the rates. While quietly reminding their wealthy constituents of the loopholes."
- 10 *Ibid* p. 21, "The examination of a man's property ownership is bound to lead to the discovery of his concealed income, and similarly the examination of his income receipts is bound to lead to the discovery of concealed property & tax on both, therefore, should provide a better check on evasion and concealment than a tax on either."

माना में कर-परिहार का मार्ग प्रशस्त करते हैं। यद्यपि सुविधाओं के कुछ अधिक महत्वपूर्ण दुर्घटनो की रोकथाम के लिए प्रयत्न किये गये हैं, तथापि जब तक पूर्णतया लाभो को पक्षपात-पूर्ण अनुकूल व्यवहार प्राप्त होता रहेगा, तब तक काफी मात्रा में कर-परिहार अनिवार्य-सा ही रहेगा।

(२) कटौती योग्य व्ययों की लोचदार परिभाषा (Elastic definition of Deductible Expenses)—उन व्ययों (expenses) की परिभाषा बड़ी लोचदार है जिनको आय में से घटाने की आज्ञा दी जाती है। इसके अतिरिक्त, "हानियों" (losses) की छूट की व्यवस्था भी अत्यधिक उदार होती है। परिणामस्वरूप, व्यवसायी अनेक प्रकार की छूटों एवं कटौतियों के दावे करते हैं और कभी तो "निर्माण सम्बन्धी हानियों" (manufacture losses) को भी कर की दृष्टि से आय में से घटाने की माँग करते हैं।

(३) आय अथवा सम्पत्ति का सही योग मिलने में कठिनाई (Failure to secure true aggregate of total income or property)—आय अथवा सम्पत्ति का सही कर-परिहार का एक अन्य स्रोत यह है कि कर लगाने की दृष्टि से एक व्यक्ति (अथवा उसके परिवार) की कुल सम्पत्ति अथवा आय का सही सही पूर्ण योग प्राप्त करने में गफलत नहीं मिल पाती है इसका आंशिक कारण है परिवार की आय अथवा सम्पत्ति के पूर्ण योग की बतलाने की अनिवार्यता के सम्बन्ध में दोषपूर्ण प्रावधानों (defective provisions) का होना। इन दोषपूर्ण प्रावधानों के कारण कर परिहार का प्रोत्साहन मिलता है।

(४) सदस्यों के बीच सम्पत्ति का विभाजन (Division of Property among Members)—परिवार के सदस्यों के बीच सम्पत्ति का विभाजन एक ऐसा प्रचलित उपाय है जिसे आरोहण (progression) के प्रभावों से बचने के लिये सब जगह अपनाया जाता है। इस आधार पर कर-परिहार को रोक सकना लगभग असंभव-सा ही प्रतीत होता है।

(५) सरकारी बॉण्डों का क्रय (Purchase of Govt Bonds)—सरकार यह कर सकती है कि सरकारी बॉण्डों की खरीद को अथवा कम से कम उससे होने वाली आय को भाग्य कर के क्षेत्र से मुक्त (Exempt) कर दे। इस स्थिति में, अपेक्षाकृत ऊँची आमदनियों वाले लोगों को कर से बचन का एक सुरक्षित साधन मिल जाता है। ऐसे धनी लोग सरकारी अधिकारियों को ऊँची दर से आय-कर देने की बजाए इन बॉण्डों पर नीची दर से ध्याज लेना अधिक पसन्द करते हैं।

(६) प्रत्यासो का विवेकपूर्ण उपयोग (Judicious use of Trusts)—प्रत्यासो अथवा प्रत्यासो के विवेकपूर्ण उपयोग से भी कर-देयता में कमी की जा सकती है। ऐसा इसलिए होता है क्योंकि प्रत्यासो की आमदनियाँ या तो पूर्णतया कर-मुक्त होती हैं अथवा उन पर हल्के (Lightly) कर लगाये जाते हैं। इस स्थिति में, एक धनी कर-दाता, जो कि आय-कर से बचना चाहता है, यह हो सकता है कि वह अपनी सम्पत्ति को एक प्रत्यास अथवा ट्रस्ट के रूप में परिवर्तित कर ले स्वयं अपने आप को उसका न्यायाधीश अथवा प्रत्यासी बना ले और तत्सम्बन्धी सामान्य लाभों का उपभोग करे ताकि उसे कर या तो बिल्कुल ही अदा न करने पड़े अथवा काफी नीची दरों से अदा करने पड़े।

(७) आय अथवा सम्पत्ति का पूर्ण विवरण मिलने में कठिनाई (Failure to Secure Full Reporting of Property and Income)—अधिकारीगण आय अथवा सम्पत्ति का पूर्ण विवरण प्राप्त करने में असफल रह सकते हैं। ऐसा अनेक कारणों से हो सकता है, जैसाकि (क) सम्पत्ति सम्बन्धी आय तथा सम्पत्ति सम्बन्धी सौदों का विवरण प्रस्तुत करने वाली किसी ऐसी स्वयंचालित पद्धति का अभाव, जैसी कि रोजगार (Employment) से होने वाली आय के सम्बन्ध में अपनाई जाती है, (ख) करदाताओं से विस्तृत विवरण-पत्र प्राप्त करने में अक्षमता, (ग) कुछ ऐसी सुविधाएँ प्रदान किया जाना जिन्हें आय तथा सम्पत्ति का छिपाया जाना सम्भव हो जाता है—जैसे कि जानी नामों से सम्पत्ति का पंजीकरण (रजिस्ट्रेशन) अथवा अज्ञात नाम से भूमि अथवा निधि-पत्र रखना जैसे बाह्य बॉण्ड (bearer bonds), अथवा शेयरों के मामले में रिक्त-



मुखी ढालू (downward slopping) है—अर्थात् यह प्रदर्शित करती है कि उच्चतर कीमतों के मुकाबले निम्नतर कीमतों पर उत्पादन की अपेक्षावत् अधिक इकाइयाँ उपलब्ध होगी—तो आय-कर का प्रभाव यह होगा कि बिक्री के लिए उपलब्ध उत्पादन-सेवाओं की मात्रा बढ़ जायेगी।

**श्रम का संभरण तथा आय-कर का प्रभाव (Supply of Labour and effect of Income-tax)** —सबसे पहले हम श्रम के संभरण (supply of labour) को लेते हैं। श्रमजीवी अथवा मजदूर (wage-earner) पर यदि आय-कर लगाया जाता है तो उससे काम (work) के लिए मिलने वाले उसके पुरस्कार में कमी होती है और इस प्रकार पुरस्कार की लागत (cost of leisure) घटती है (पुरस्कार की लागत से आशय काम से होने वाला लाभ है)। इस स्थिति में, स्पष्ट है कि मजदूर अधिक पुरस्कार (more leisure) और कम काम (less work) चाहेगा, क्योंकि इनमें से प्रथम द्वितीय के मुकाबले अधिक लाभकारी है। यही वह स्थिति है जिसे कि सामान्यतः (आय-कर लगने के परिणामस्वरूप प्राप्त होने वाली) निम्नतर मजदूरियों का प्रतिस्थापन प्रभाव (substitution effect) कहा जाता है। अन्य शब्दों में, श्रमिक काम (work) के स्थान पर पुरस्कार (leisure) को प्रतिस्थापित करता है क्योंकि निम्नतर मजदूरियों के कारण काम की अपेक्षा पुरस्कार अधिक लाभकारी है। इसके साथ ही साथ, मजदूरियों (wages) में होने वाली कमी से श्रमिक को उपभोग के लिए प्राप्त होने वाली आय में भी कमी होती है, अतः उसको इस बात की भी प्रेरणा मिलती है कि वह आय-कर से होने वाली हानि को पूरा करने के लिए अधिक घण्टों तक काम करे। यह घटी हुई मजदूरियों का आय प्रभाव (income effect) है—यह श्रमिक को इस बात की प्रेरणा देता है कि वह अधिक काम करे और अपनी पुरस्कार में कटौती करे। यहाँ यह बात भी स्मरण रखनी चाहिए कि पुरस्कार का तब तक न तो कोई अर्थ है और न व्यक्ति को इससे कोई ठोस सन्तुष्टि ही मिल सकती है जब तक कि उस पुरस्कार के समय का उपयोग करने के लिए व्यक्ति के पास पर्याप्त आय न हो। इसी कारण, सामान्यतः अधिक काम (more work) के पक्ष में पड़ने वाला सकारात्मक आय प्रभाव (positive income effect) कम काम (less work) के पक्ष में पड़ने वाले नकारात्मक प्रतिस्थापन प्रभाव (negative substitution effect) को निष्प्रभावी करने के साथ साथ उस पर और अधिक अमर डालेगा।

कुछ अन्य भी विचारणीय बातें हैं जो इस समस्या से सम्बद्ध हैं। उदाहरण के लिए, करो की दरी की प्रकृति तथा न्यूनतम छूट सीमाओं आदि की भी व्यक्ति की अधिक या कम काम करने की इच्छा पर अमर पड़ता है। इसी प्रकार, इस बात की भी सम्भावना है कि आय-कर कुछ ऐसी अनुपूरक गतिविधियों (supplementary activities) को भी प्रभावित करेगा, जैसे कि समयोपरि कार्य (overtime work) अथवा मुख्य कार्य तथा सामान्य रोजगार को छोड़कर अन्य अनिश्चित काम। यही नहीं, यदि आय-कर व्यक्ति के उस सामान्य जीवन स्तर में कटौती करता है जिसका कि वह अभ्यस्त है तो इससे उसे और कठिन श्रम करने की प्रेरणा मिलेगी जिसमें कि वह अपने जीवन स्तर को बनाये रख सके। इसके साथ ही साथ, इस बात का भी महत्व है कि काम (work) तथा पुरस्कार (leisure) के प्रति लोगों का सामान्य दृष्टिकोण क्या है। उदाहरण के लिए, युद्ध काल में, भारी करो के बावजूद श्रमिक अधिकतम कार्य करते हैं।

इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि आय-कर के लगने से यह आवश्यक नहीं है कि श्रम-सेवाओं (labour services) के संभरण (supply) में कमी हो। यही नहीं, श्रम-सेवाओं के संभरण में कोई भी उल्लेखनीय परिवर्तन इसलिए नहीं होगा क्योंकि अधिकांश मामलों में काम के घण्टों का निर्धारण पृथक्-पृथक् श्रमिक द्वारा नहीं किया जाता है बल्कि श्रमिक संघों (trade unions) से बातचीत के बाद भातिकों (employers) द्वारा किया जाता है। इसके विपरीत, कुछ विस्म के श्रम पर आय-कर का प्रतिकूल प्रभाव भी पड़ सकता है। इस सम्बन्ध में विभिन्न प्रकार की नौकरियों अथवा कामों (Jobs) में अनुभववाचिन लोगों के पश्चात् जो सामान्य निष्कर्ष निकाले गये हैं वे निम्न प्रकार हैं —

(४) आय-कर श्रमिकों तथा वेतन श्रमियों मनुष्यों के नाम तथा प्रयास (effort) को गम्भीर रूप से कम नहीं करते, अपितु वे तो उन्हें कठिन श्रम करने की प्रेरणा प्रदान करने के लिए उत्प्रेरक होते हैं।

प्रश्न पर विचार करते समय दो बातें मुख्य रूप से सामने आती हैं, अर्थात् (१) कर में साम्य अथवा समता (equity) का पहलू और (२) कर के आर्थिक परिणामों (economic consequences) का पहलू।

कर के समता-पक्ष पर हम पहले ही विचार कर चुके हैं। हम बतला चुके हैं कि आय-कर को सामर्थ्य सिद्धान्त (principle of ability) पर आधारित किया जा सकता है। निम्नतम आय (lower income) वाले वर्गों को इस कर से पूर्णतः मुक्त किया जा सकता है और कर का भार उच्चतर आय वाले वर्गों पर आरोही क्रम से (progressively) बढ़ाया जा सकता है। एक अत्यधिक आरोही आय-कर (steeply progressive income-tax) की प्रवृत्ति यह होती है कि वह एक निम्न स्तर से ऊपर की आमदनियों की छूट कर देता है और इस प्रकार आय की असमानताओं को कम करने का प्रयत्न करता है। चूँकि सामान्य जनता का दृष्टिकोण आज इसी पक्ष में झिझक देता है कि सभी व्यक्तियों की आमदनियाँ एक समान स्तर पर लाई जाएँ और एक समाजवादी समाज की स्थापना हो, अतः आयकर के सम्बन्ध में यह आवश्यक प्रतीत होता है कि यह समता एवं न्याय के वर्तमान उद्देश्यों की पूर्ति कर सकेगा। किन्तु यहाँ पर हम आय के कराधान के आर्थिक प्रभावों पर ही विचार करेंगे।

आय-कर अर्थव्यवस्था (economy) के कार्य-संचालन को निम्न तीन प्रकार से प्रभावित कर सकता है —

- (क) यह व्यावसायिक फर्मों के निर्णयों को और इन प्रकार उत्पादन के उपादानों (factors of production) के लिए उनकी माँग को प्रभावित कर सकता है,
- (ख) यह उत्पादन के उपादानों के उस सम्भरण (supply) को बदल सकता है जो कि व्यावसायिक इकाइयों को उपलब्ध हो, और
- (ग) यह उद्योगों के बीच उपादान-सेवाओं (factor services) का फिर से बँटवारा कर सकता है।

इस प्रकार, माँग और सम्भरण (supply) दोनों उपादानों (factors) को प्रभावित कर के आय कर राष्ट्रीय आय के स्तर राष्ट्रीय आय की रचना, अथवा गठन (composition) और उसके वितरण को बदल सकता है। ये प्रभाव आर्थिक कल्याण (economic welfare) की दृष्टि से स्वयं पक्षे महत्वपूर्ण हैं परन्तु साथ ही ये आय-कर के वितरण के प्रारूप (pattern) को भी बदल सकते हैं।

**आय-कर और उपादान-सेवाओं का सम्भरण (Income-tax and the Supply of Factor Services)**

आय-कर की स्थिति का प्रभाव यह होता है कि उत्पादन के लिए उत्पादन-सेवाओं के सम्भरण (supply) के समय उपादान के स्वामियों को प्राप्त होने वाला आर्थिक लाभ कम हो जाता है। उदाहरण के लिए, मजदूरी पर आय-कर लगाने की स्थिति में श्रमिक को अपने कार्य से कम आय प्राप्त होती है। अब प्रश्न उठता है कि मौद्रिक पुरस्कार (monetary reward) की इस कमी का उपादान-सेवाओं के सम्भरण पर क्या प्रभाव पड़ेगा? इस प्रश्न के उत्तर पर ही उत्पादन का स्तर, राष्ट्रीय आय तथा देश का आर्थिक कल्याण निर्भर करेगा। सामान्य रूप में, यह कहा जा सकता है कि किसी सम्भरण (supply) के उपादान पर आय-कर का प्रभाव इस बात पर निर्भर करेगा कि उस उपादान (factor) की सम्भरण अनुसूचियाँ (supply schedules) किस प्रकृति की हैं। यदि उपादान की सम्भरण अनुसूची (factor supply schedule)—अर्थात् विभिन्न मूल्यों पर उपादान की उपलब्ध होने वाली मात्राओं की सूची—पूर्णतया निरपेक्ष अथवा लोचहीन (perfectly inelastic) है, तो उस उपादान की सम्भरण की मात्रा पर आय-कर के लगने का कोई प्रभाव नहीं पड़ेगा। यदि उपादान की सम्भरण अनुसूची ऊर्ध्वमुखी ढाल (upward sloping) है—अर्थात् यह प्रदर्शित करती है कि उच्चतर कीमतों पर उपादान की अपेक्षाकृत अधिक इकाइयाँ बिक्री के लिए उपलब्ध होगी—तो तब लगने के कारण मौद्रिक पुरस्कार में कमी हो जाने के परिणामस्वरूप उपादान की मात्रा घट जायेगी। अन्त में, यदि उपादान की सम्भरण-अनुसूची अधो-

प्रथम तो, आय-कर उपभोग पर किये जाने वाले निजी खर्च में कटौती करता है। दूसरे, चूंकि यह व्यावसायिक इकाइयों की आय को कम करता है, अतः इस प्रकार उत्पादन-मैत्रियों के लिए उनकी माँग में भी कमी करता है। तीसरे, इसमें व्यावसायिक विस्तार (business expansion) के लिए धन के संचय में कमी होगी और इस प्रकार उत्पादन बढ़ाने की व्यवसायियों की इच्छा पर भी प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा। व्यवसाय का विस्तार करने की इच्छा में तब और भी कमी होगी यदि व्यवसायी यह अनुभव करने लगे कि व्यवसाय के विस्तार से प्राप्त लाभों का काफी भाग सरकार द्वारा करों के रूप में ले लिया जायेगा। इसके साथ ही, व्यवसायी (businessmen) यह भी जानते हैं कि व्यवसायों में किये जाने वाले सभी विस्तार (expansions) सफल नहीं होते। अतः इस स्थिति में वे इस बात के लिए तैयार नहीं होंगे कि व्यावसायिक क्रियाओं के विस्तार की जोखिम उठावें और फिर स्वयं की आय के कराधान की परिधि में ला रहें। कुछ देशों में यह देखा गया है कि आय-कर ने लोगों को अपना धन तरल रूप (liquid form) में रखने की प्रोत्साहित किया है और नये व्यवसायों को प्रारम्भ करने के प्रति हतोत्साहित किया है।

नि सन्देह यह सब स्थिति का अन्धकारमय पहलू है, परन्तु इसके साथ ही हमें इस बात को भी दृष्टि से ओझल नहीं करना चाहिए कि सरकारी व्यय उत्पादन के उपादानों की माँग की वृद्धि में सहायक होता है और अर्थव्यवस्था (economy) पर सामान्यतः इसका विस्तारात्मक प्रभाव (expansionary effect) होता है। यह सम्भव हो सकता है कि उत्पादन तथा राष्ट्रीय आय पर आय-कर का जो प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है उसे सरकारी व्यय के द्वारा सामान्य रूप से वे अन्तर कर दिया जाए। किन्तु इसके बावजूद, यदि सरकारी व्यय सेना पर तथा अन्य अनुत्पादक मदों पर किया जाता है तो सरकारी व्यय के विस्तारात्मक प्रभाव की तुलना में उत्पादन दर, आय-कर के प्रतिकूल प्रभाव की मात्रा अधिक भी हो सकती है।

#### आय-कर और साधनों का बँटवारा (Income tax and Resource Allocation)

ऊपर के कथन में यह स्पष्ट है कि उत्पादन तथा रोजगार पर आय के कराधान का प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा ही, यह आवश्यक नहीं है। परन्तु हमें इस बात पर भी विचार करना है कि आय-कर का विभिन्न उद्योगों के बीच साधनों के बँटवारा पर क्या प्रभाव पड़ेगा। यह हम पहले ही बतला चुके हैं कि अत्यधिक आरोग्यी आय-कर के लगने में वस्तुओं का उत्पादन कम हो जायेगा और विशेष रूप से ऐसी वस्तुओं का जो कि उच्चतर आय वाले वर्गों के काम आती है। इससे अतिरिक्त, आय-कर म धनी व्यक्तियों द्वारा की जाने वाली बचत में कमी होगी और उसके परिणामस्वरूप पूँजी के निर्माण में भी कमी होगी। दूसरी ओर, सम्भावना यह है कि अधिकांश सरकारी व्यय उपभोग कार्यों पर ही होगा। इसका अर्थ होगा—पूँजीगत वस्तुओं की ओर से उपभोग्य वस्तुओं की ओर का साधनों का अन्तरण (diversion)। इस स्थिति में पूँजी-निर्माण की दर नीची हो जायेगी और इससे दीर्घकाल में आर्थिक वन्याण प्रभावित हो सकता है। क्योंकि पूँजी-निर्माण की ऊँची दर से रहन सहन के स्तर में नीचगति में मुद्धार होता है, यद्यपि यह हो सकता है कि थोड़ी अवधि के लिए इसमें उपभोग्य वस्तुओं (consumption goods) की कमी हो जाये। परन्तु यह कह सकना बड़ा कठिन है कि किसी भी देश में किसी विशेष समय में पूँजी निर्माण (capital formation) की ऊँची दर होनी चाहिए या नीची।

तथापि, एक विकसित अर्थव्यवस्था (developing economy) में, उपादानों (factors) की माँग में जो वृद्धि होगी उमक अधिकांश भाग की आवश्यकता कुछ प्रमुख आर्थिक एवं सामाजिक मदों, जैसे परिवहन, विजली, शिक्षा व जन स्वास्थ्य आदि के उत्पादन एवं विकास के लिए होगी। अतः ऊपरी पूँजी (overhead capital) की व्यवस्था के अत्यधिक अनुकूल प्रभाव होंगे और उसने औद्योगीकरण की गति तीव्र करने में सहायता मिलेगी। इस प्रकार, इस बात में विश्वास करने का कोई कारण नहीं है कि प्राइवेट व्यक्तियों के पास से सरकार की ओर का साधनों का अन्तरण होने में राष्ट्रीय आय की मात्रा पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा। वास्तविकता तो यह है कि ऐसा अन्तरण करदमाओं महित सम्पूर्ण समाज के लिए ही अत्यधिक लाभदायक होगा।

#### आय के कराधान के वितरणात्मक प्रभाव (Distributional Effects of Income Taxation)

यह आमनीर पर कहा जाता है कि आर्थिक कार्यों (economic functions) पर आधारित

(ख) कुछ मामलों में, जब व्यक्ति ऐसी पदोन्नतियों (promotions) अथवा नौकरियों को स्वीकार करने से इन्कार कर देते हैं जिनमें जिम्मेवारी तो अधिक होती है। परन्तु आय-कर के पश्चात् वेतन में शुद्ध वृद्धि थोड़ी ही होती है तो ऐसी अस्वीकृति के लिए निश्चित रूप से कर ही उत्तरदायी होते हैं।

(ग) सामाजिक सम्मान (social esteem) जैसे कुछ गैर-वित्तीय लाभ इतने महत्वपूर्ण होते हैं कि सामान्यतः ऐसे व्यक्ति यथेष्ट मात्रा में मिल जायेंगे कि जो भारी करों के बावजूद उत्तरदायी नौकरियों अथवा कार्यों को स्वीकार करें।

**पूँजी का सम्भरण और आयकर का प्रभाव (Supply of Capital and effect of Income-tax)**—अब हम पूँजी के सम्भरण को लेगे और इस बात पर विचार करेंगे कि इस पर आय-कर का क्या प्रभाव पड़ता है। आय-कर उच्चतर आय वाले ऐसे वर्गों की आय को कम कर देता है जो कि सामान्यतः किसी भी देश में सबसे महत्वपूर्ण बचत करने वाले होते हैं। परिणाम-स्वरूप, यदि अत्यधिक आरोही आय-कर लगाया जाय तो उससे बचत की मात्रा और इसके फल-स्वरूप द्रव्य-पूँजी (money capital) में कमी हो जाती है। परन्तु अनुभव पर आधारित प्रमाणों से तो यही प्रकट होता है कि ऐसी अनेक रीतियाँ हैं जिनके द्वारा उच्चतर आय वाले वर्ग आय-कर की पूरी दरों के लागू किये बिना ही पूँजीगत निधियों (capital funds) का संचय कर सकते हैं। अन्य शब्दों में, उच्चतर आय वाले वर्गों से सम्बन्धित व्यक्तियों पर करों के ढाँचे (tax structure) का इतना कठोर भार नहीं पड़ता जितना कि यह आरोहण (progression) के आधार पर दरों की तालिकाओं (rate tables) में प्रतीत होता है।

इसके साथ ही, चूँकि कराधान (taxation) के कारण पूँजी का मौद्रिक पुरस्कार (monetary reward)—या तो पूँजी को उधार देने में अथवा सामान्य अथ पूँजी (equity capital) के रूप में—कम हो जाता है। अतः इस स्थिति में स्वाभाविक प्रवृत्ति यह होगी कि विभिन्न कार्यों के लिए पूँजी का सम्भरण कम हो जायेगा। इसलिए मद्दान्त रूप में तो आय-कर का विनियोग (investment) पर और इस प्रकार उपज और आय पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है। परन्तु यदि हम पुनः अनुभववाचित प्रमाणों (empirical evidence) पर दृष्टि डालें तो ज्ञात होता है कि इसके बावजूद भी, उच्चतर आय वाले वर्गों द्वारा व्यावसायिक फर्मों को अग्रे और ऋण-पत्रों (shares and debentures) के रूप में काफी ठोस मात्रा में द्रव्य-पूँजी प्रदान की जाती है। ऐसे विनियोगकर्त्ता (investors), जो कि अपनी पूँजी की सुरक्षा तथा चाहू आय में रुचि रखते हैं, आय-कर द्वारा सामान्यतः ऐसे विनियोगों को पसन्द करते हैं जिनसे यद्यपि बाय तो अपेक्षाकृत कम प्राप्त होती है किन्तु उनमें जोखिम कम होती है। इसके विपरीत जो विनियोगकर्त्ता पूँजीगत लाभों द्वारा साभान्वित होना चाहते हैं वे आय-कर के कारण जोखिम वाले विनियोगों को चुनते हैं।

### निष्कर्ष (Conclusion)

इस प्रकार यद्यपि उत्पादन-सेवाओं के सम्भरण पर आय-कर के सम्भावित प्रभावों के बारे में अर्थशास्त्रियों के बीच मत-विभिन्नता पाई जाती है तथापि यह कहा जा सकता है कि उत्पादन-सेवाओं के सम्भरण पर—विशेष रूप से काम करने तथा बचत करने की इच्छा एवं क्षमता पर—आय-कर प्रतिकूल प्रभावों का अत्यन्त अतिशयोक्तिपूर्ण वर्णन किया गया है। वास्तविकता तो यह है कि गजदूरी और वेतन भोगी वर्गों पर आय-कर लगने का परिणाम, साधारणतः, अधिक प्रयत्नों और श्रम के बड़े हुए सम्भरण के रूप में सामने आता है। इसी प्रकार, व्यवसाय (business) तथा अन्य उद्यमों में द्रव्य-पूँजी के सम्भरण (supply) पर भी आय-कर का प्रभाव सदा ही प्रतिकूल नहीं होता है।

**आय-कर तथा उत्पादन-सेवाओं की माँग (Income-tax and the Demand for Factor Services)** -

आय का कराधान केवल उत्पादन-सेवाओं के सम्भरण में परिवर्तन करके ही नहीं, अपितु इन सेवाओं की माँग में भी हेर-फेर करके राष्ट्रीय आय तथा रोजगार को प्रभावित करता है। क्योंकि

संशुद्धि की पूर्ति के लिए आय-कर को अत्यधिक आरोही (highly progressive) बनाया जाता है, और जब निम्न आय वाले वर्गों की सहायता करने का उद्देश्य सामने होता है तो ऐसे वर्गों को कर की परिधि में पूर्णतया बाहर कर दिया जाता है। किन्तु व्यवहार में, आय-कर सम्बन्धी कानूनों में अनेक कमियाँ वर्तमान होती हैं जिनके कारण कर-परिहार तथा कर-वचन सम्भव होता है। हाँ, यह अवश्य है कि कुशल कर-प्रशासन के द्वारा कर-वचन तथा कर-परिहार को मात्रा न्यूनतम (minimum) की जा सकती है।

### कुछ चुने हुए सन्दर्भ ग्रन्थ

- |                |                                      |
|----------------|--------------------------------------|
| 1. A. R. Prest | Public Finance, Chapter 14.          |
| 2. J. F. Due   | Government Finance, Chapters 8—12    |
| 3. W. Vickrey  | Agenda for Progressive Taxation      |
| 4. N. Kaldor   | Indian Tax Reform, Chapters 1 and 9. |

### UNIVERSITY QUESTIONS :

1. आय किये कहते हैं ? कुछ विशिष्ट प्रकार की आयों के साथ विशिष्ट व्यवहार की विवेचना कीजिए।  
What is meant by Income ? Discuss the special treatment of certain forms of income.
2. आय का कराधान तथा सामर्थ्य सिद्धान्त को समझाइए।  
State and explain the income taxation and the principle of ability.
3. अर्जित आय तथा अनर्जित आय में अन्तर को समझाइए। इस अन्तर के पक्ष एवं विपक्ष में अपने तर्क दीजिए। क्या इस अन्तर को समाप्त किया जा सकता है ?  
Explain the difference between earned and un-earned income. Give your arguments in favour and against this distinction. Can this distinction be abolished ?
4. कर-वचन तथा कर-परिहार पर एक टिप्पणी लिखिए।  
Write a note on tax evasion and avoidance.
5. आय-कर के समता तथा आर्थिक प्रभावों की विवेचना कीजिए।  
Discuss the equity and economic effects of Income-tax.

आय के वितरण की वर्तमान व्यवस्था से आय के वितरण में असमानताएँ उत्पन्न होती हैं। अतः यदि आय की असमानता को कम करने के लिए वायंवाहियों को जाएँ तो ऐसा करना सम्पूर्ण समुदाय (community) के हितों के अनुकूल होगा। यही कारण है कि इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए अन्य प्रत्यक्ष करों के साथ ही साथ आय कर को विशेषरूप से प्राथमिकता (preference) दी जाती है। एक अत्यधिक आरोही आय-कर (highly progressive income-tax) का प्रभाव यह होता है कि वह सबसे ऊपर की आमदनियों को छूट कर देता है। इस रीति से अर्जित आय (earned income) से उत्पन्न होने वाली आमदनियों की असमानताएँ आय-करों का उपयोग करने से कम की जा सकती हैं। इनके अतिरिक्त बचत की दर को कम करके, आय-कर उच्च आय वाले वर्गों द्वारा किये जाने वाले पूँजी के संचय (accumulation of capital) की गति को धीमी कर देता है। इस प्रकार, अनर्जित आमदनियों (unearned incomes) को कम करने में भी इसका प्रभाव कार्यशील होता है। यदि सरकारी धन का लाभदायक वित्तीयकारी प्रयोजनों में विवेकपूर्ण उपयोग किया जाय तो उससे आय का वितरण अपेक्षाकृत अच्छा हो सकता है और उससे सम्पूर्ण समुदाय के जाधिक कल्याण में वृद्धि भी हो सकती है।

पर इसके बावजूद, व्यवहार में, आय-कर आय के पुनर्वितरण में अधिक सफल नहीं हुआ है। हाँ, स्वीडन जैसे देश में अवश्य हम यह पाते हैं कि उसे धन तथा आय के पुनर्वितरण में आवश्यक माना में सफलता प्राप्त हुई है। "आय-कर द्वारा आय के पुनर्वितरण में प्राप्ति असफलता के लिए उत्तरदायी कारण इस तथ्य में निहित है कि आय-कर वास्तव में विद्यमान किसी न किसी प्रकार की ऐसी अनेक कमियों के कारण, जिन्हें कि विधानमण्डल (legislatures) सहन कर लेते हैं (और कुछ मामलों में तो जानबूझकर वे ऐसी कमियों का पोषण करते हैं), तथा साथ ही साथ लोगों की अपनी आय अथवा धन के पूर्ण प्रकटीकरण (full disclosure) के लिए बाध्य करने में कर-प्रशासन की असफलता के कारण, सम्पत्ति के स्वामियों पर कराधान का वास्तविक भार उस माना से बहुत कम होता है जो कि आय पर कराधान की सांकेतिक अथवा सामान्य दरों (nominal rates) में प्रदर्शित की जाती है।" <sup>11</sup> येतनभीवी वर्गचारियों को जहाँ अपनी सम्पूर्ण आय प्रकट करनी पड़ती है, वहाँ सम्पत्ति के स्वामियों तथा व्यवसायियों को इस बात की सीन अनुमति दे दी जाती है कि वे अपनी आय का एक काफी महत्वपूर्ण भाग छिपा लें। इस प्रकार कहा जा सकता है कि आरोही आय-कर ने तथा साथ ही साथ अन्य प्रत्यक्ष करों ने पेशेवर अथवा वृत्तिक वर्गों (professional classes) के लोगों, प्रशासकों तथा दिमागी काम करने वाले व्यक्तियों पर गैर-अनुपाती भार (disproportionate burden) डालकर नई असमानताएँ उत्पन्न करने में सहायता की है।

साधारण रूप में, वे सब कारण जो कि कर-परिहार तथा कर-बचन के लिए उत्तरदायी हैं, वही आय-कर को इस असफलता के लिए उत्तरदायी हैं कि यह आय के पुनर्वितरण के अपने प्रारम्भिक लक्ष्य को भी न प्राप्त कर सका। अतः व्यवहार में, आय-कर का अनुकूल वितरणात्मक प्रभाव (favourable distributional effect) अथवा प्रतिकूल उत्पादन प्रभाव (adverse production effect) नहीं होता।

### निष्कर्ष (Conclusion)

वैयक्तिक आय-कर (personal income tax) को देश में जनता के विभिन्न वर्गों में सर-कार के व्यय के भार को वितरण करने का सबसे अधिक समता एवं न्यायपूर्ण उपाय माना जाता है। कर के भार को उपभोग की जाने वाली आय पर बाँटा जाता है क्योंकि आय को ही मानव-कल्याण (human welfare) का सर्वश्रेष्ठ सूचक माना जाता है। आय के पुनर्वितरण के

11. Nicholas Kaldor *Indian Tax Reform*, p. 8 "The reasons are to be sought in the fact that owing to the numerous loopholes of one sort or another that are tolerated (and in some cases deliberately nurtured) by the legislatures, as well as the failure of the tax administration to force a full disclosure of income or wealth, the true burdens of taxation on the owners of property is far below that, indicated by the nominal rates of taxation on "income"